



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

**MODELO TEÓRICO PARA EVALUAR LA
APORTACIÓN DE LAS
ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) A LA
GOBERNABILIDAD EN MÉXICO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN
CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PRESENTA

CARMEN LUCILA ÁLVAREZ GONZÁLEZ

TUTORA: DRA. SANDRA BUSTILLOS DURÁN

ASESORES:

Dra. Lucía Andrade Barrenechea

Dr. Patrick Gun Cuninghame



MÉXICO, D. F.

MAYO 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

MODELO TEÓRICO PARA EVALUAR LA
APORTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)
A LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

Carmen Lucila Álvarez González

Revisión editorial: Ariella Aureli Sciarreta

Agradecimientos

No se quién habrá hecho tradición del incluir en la tesis una sección para agradecer a todas las personas que directa e indirectamente recorren con el doctorante un largo camino de esfuerzos para lograr su cometido, pero es, sin duda, un espacio justo y necesario para reconocer a todas aquellas personas que contribuyeron con su tiempo, conocimientos y apoyo moral.

La presente obra ha sido un esfuerzo lleno de aprendizaje durante casi seis años, y el cual culminó gracias al apoyo de las siguientes personas, a las que no puedo dejar de agradecer sinceramente.

Es mi deber empezar agradeciendo a mis padres, con quienes he afrontado como equipo varias adversidades y quienes además, desde el inicio me apoyaron incondicionalmente en la realización de mi proyecto personal, y fueron a la vez niñeras, consejeros y confidentes.

A mis hijas Marifer, Daniela y Catalina, que rezaron por mí en cada presentación, me animaron con notitas de apoyo y se han convertido en mi principal motor. A mi esposo Xavier por su paciencia y compañía.

Doy gracias a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez por su apoyo, y en especial al Mtro. Eduardo Lara y al Mtro. Carlos Montano por todo el apoyo y confianza que depositaron en mí durante todo este proceso, sin lo cual no hubiera podido ni siquiera iniciar esta travesía.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial al Dr. Ricardo Varela y al Dr. Horacio Radetich por su disposición para ayudarme en todo momento.

También tuve la suerte de contar con unos excelentes tutores, que en todo momento fueron respetuosos del trabajo que se fue desarrollando e hicieron aportaciones valiosas a mi investigación; empiezo agradeciendo a mi comité tutorial:

A la Dra. Sandra Bustillos, de quien aprecio y agradezco la paciencia, capacidad de escucha, conocimientos y guía, que fueron más allá del trabajo doctoral.

Al Dr. Patrick Cuninghame y a la Dra. Lucía Andrade, por su atención, comentarios y apoyo constante.

Además de mi comité tutorial, tuve la fortuna de encontrarme con excelentes personas que contribuyeron con sus valiosos conocimientos al abordar algunos temas fundamentales de mi tesis: gracias al Dr. Rodolfo Rincones y al Dr. Jaime Sánchez por su paciencia y por compartir conmigo sus conocimientos.

El apoyo de mis amigos ha sido invaluable para mí, y me ha permitido aquilatar mucho más su amistad: gracias a Dolores, Karina y Mónica por todo el apoyo moral otorgado. No puedo dejar de mencionar a mis queridos compañeros y amigos Mtra. Yarira Reyes y Mtro. Héctor Carreón, con quienes he compartido años de amistad, cooperación y comprensión, además de ser las personas con las que he tenido terapia y apoyo intelectual.

A todas las personas que facilitaron mi trabajo y me dieron su tiempo para responder a entrevistas y encuestas. Gracias a:

Dr. Manuel Canto Chac

Ing. Samuel Kalish

Dr. Michael Layton

Soc. Alejandro Martínez

Y también a las siguientes Organizaciones de la Sociedad Civil:

Alianza de Yucatán para el mejoramiento de la Niñez

Amigos de la tierra

Apronicancer

Asociación de Padres en Lucha por la Calidad de la Vida

Asociación de Productores Forestales del Norte del Estado de México

Asociación de Salud y Bienestar Social de la Mujer y su Familia

Asociación en Defensa de los Derechos Humanos, Civiles y Ciudadanos a Nivel Estatal, Nacional e Internacional

Asociación Estatal de Silvicultores Yum Kaax

Asociación Michoacana de Promotores de la Empresa Social

Asociación Pro Personas con Parálisis Cerebral de Culiacán

Asociación Veracruzana de Criadores de Avestruces

Brigada Callejera de Apoyo a la Mujer E.M.

Cantona Chicuance
Casa Amiga Albergue Humanitario
Cauce Ciudadano
Centro Campesino de Asesoría y Capacitación Integral Juntos en el Camino
Centro de Aprendizaje y Lenguaje Especial Mi Sol
Centro de Estudios Ecuménicos
Centro de Rehabilitación Amanecer
Centro de Rehabilitación Estamos en Nuestro Amor Fraternal
Centro Educativo la Buena Tierra
Consejo de Desarrollo Agropecuario e Indígena de Quintana Roo, A.C.
Coordinadora de Asociaciones para el Desarrollo
Cultura y Comunidad
Desarrolladora Agropecuaria del Norte, Sociedad Civil
Diálogos para el Desarrollo y la Equidad Social
ECCA de México
Ecología y Producción para el Desarrollo Sustentable
Ecoparadigma
Emprendiendo por México
Enlace de Pueblos y Organizaciones Costeñas Autónomas
ESADI: Estancia y Apoyo al Desarrollo Infantil
Escuela de Ciencias Ecológicas
Estudios de Opinión y Participación Social
Fortaleza Comunitaria Integral
Fundación de Profesionistas Indígenas
Fundación Rocío
Fundación Tarahumara José A. Llaguno
Fundación Todos Participando
Fundación Universidad Nacional Autónoma de México
Fundación Zaragoza
Guerreros Mayas Urbanos
Grupo Multidisciplinario de Estudios y Alternativas de Desarrollo Gea
Grupo Unido de Madres Solteras
Hagamos un Mundo Mejor
Igenium Morelos
Instituto Sobrevivientes del Sida
La Familia un proyecto del Futuro
Los Propekes
Mejor Una Vida a Tiempo
Milenio 2000 Voz de la Mujer
Mujer Contemporánea
Mujeres Contemporáneas (Lic. Yolanda Vargas Prurecko)
Multidisciplina Aplicada
Nueva Vida 5 fuentes
Organización de Comunidades Unidas para el Desarrollo Integral y Sustentable
Patronato de Apoyo Social
Patronato Pro-Educación de los Adultos
Puebla Verde Asociación Civil de Apoyo al Medio Ambiente
Raramuri Hermanos Durán
Redes de Salud Integral y Desarrollo Sustentable
Sé tu mismo....Pero en equipo
Ser Justos para Ser Libres

Unidad de Escritores Mayas Zoques
Unidad Popular Libertad y Trabajo
Unidades Habitacionales, Colonias, Barrios y Fraccionamientos Alianza Ciudadana de Puebla
Unión de Pobladores de Comunidades Posesionarias del Parque Nacional Grutas de Cacahuamilpa
Unión Latinoamericana de Apoyo a Epilépticos
Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas Guerrero, UNORCA, Gro.
Centro Integral Familiar Huixquilucan
Lutisuc Asociación Cultural
Profesionales del Agro
24 de Agosto para el Desarrollo Social
Unidad Vecinal para una Vida Digna

Finalmente, hago un especial agradecimiento a Ariella Aureli, la persona que hace que este documento exprese mi intención de la mejor manera posible.

Carmen Lucila Álvarez González

INDICE

INTRODUCCIÓN _____	11
METODOLOGÍA _____	16
1. Propuesta metodológica _____	19
2. Diseño de la investigación _____	21
2.1 Delimitación de la población _____	31
2.2 Selección de la muestra _____	32
2.3 Determinación del tamaño de la muestra _____	34
2.4 Recolección de datos _____	36
2.5 Construcción del instrumento de medición _____	39
2.6 Consulta con expertos _____	44
2.7 Prueba Piloto _____	45
2.8 Contexto en que se aplicará el cuestionario _____	45
CAPÍTULO I – MARCO TEÓRICO _____	49
1. Modelo teórico _____	51
2. Evaluación _____	53
3. Rendición de cuentas (Accountability) _____	56
4. Estado y sociedad civil _____	57
5. ¿Qué es la gobernabilidad? _____	62
5.1 ¿Qué es la gobernanza? _____	65
6. Administración y políticas públicas _____	68
7. La nueva administración pública _____	69
8. Ciencias de la administración _____	74
8.1 Evolución de las ciencias administrativas _____	74
8.2 Escuela de administración científica _____	76
8.3 Escuela de administración general e industrial _____	76
8.4 Escuela del comportamiento _____	77
8.5 Escuela cuantitativa _____	77
8.6 Escuela de sistemas _____	78
8.7 Administración estratégica _____	80
8.8 Escuela estructuralista _____	82

8.9 Sociedad y autoridad _____	86
9. Actores institucionales y sociales _____	88
9.1 Teoría de sistemas aplicada a los actores estratégicos _____	88
9.2 Influencia del Banco Mundial y de la Organización de las Naciones Unidas en las relaciones Estado-Sociedad Civil _____	90
9.3 Análisis de actores institucionales _____	94
CAPÍTULO II – PRIMERA UNIDAD DE ANÁLISIS - EL ENTORNO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO _____	97
1. Antecedentes económicos _____	97
2. Antecedentes sociales _____	104
3. Antecedentes políticos _____	107
4. Las OSC en el México actual _____	108
4.1 Surgimiento de las OSC _____	109
4.2 Marco legal _____	110
4.3 La relación OSC – gobierno _____	116
4.4 Problemática de las OSC _____	118
4.5 Fuentes de financiamiento _____	122
CAPÍTULO III - SEGUNDA UNIDAD DE ANÁLISIS - DETERMINACIÓN DE CRITERIOS AGLUTINANTES Y DISCREPANTES _____	125
1. Modelos de evaluación _____	125
1.1 Indicadores de gobernabilidad del PNUD _____	126
1.2 ¿Cómo surgen? ¿Quién participa? _____	127
1.3 Indicadores de institucionalización y profesionalización de las OSC: ¿Cómo surgen? ¿Cómo se determinan? _____	128
2. Análisis de elementos de gobernabilidad y elementos de profesionalización _____	130
2.1 Comparación entre elementos de gobernabilidad del PNUD e institucionalización y profesionalización de las OSC _____	132
2.2 Análisis de indicadores _____	132
2.2.1 Consideraciones importantes sobre la información presentada _____	135
2.2.2 Condición 1: Participación ciudadana _____	135
- Conclusiones preliminares sobre la Condición 1 _____	148
2.2.3 Condición 2: Visión estratégica _____	150
- Conclusiones preliminares sobre la Condición 2 _____	154
2.2.4 Condición 3: Legitimidad y liderazgo transformacional _____	156

- Conclusiones preliminares sobre la Condición 3 _____	164
2.2.5 Condición 4: Relación propositiva entre actores institucionales _____	166
- Conclusiones preliminares sobre la Condición 4 _____	172
2.2.6 Condición 5: Capacidad institucional _____	173
- Conclusiones preliminares sobre la Condición 5 _____	186
2.2.7 Condición 6: Enfoque hacia el desarrollo humano _____	187
3. Coincidencias y discrepancias entre las partes _____	189
3.1 Agrupación de variables coincidentes _____	190
3.2 Diferencias de interpretación y modificación de conceptos utilizados por las partes interesadas _____	201
3.2.1 Participación ciudadana _____	201
3.2.2 Visión estratégica _____	204
3.2.3 Legitimidad y liderazgo _____	205
3.2.4 Relación propositiva entre actores _____	207
3.2.5 Capacidad institucional _____	208
3.2.6 Desarrollo humano _____	209
CAPÍTULO IV - TERCERA UNIDAD DE ANÁLISIS - VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN _____	211
1. Análisis de datos cuantitativos _____	212
1.1 Confiabilidad _____	212
1.2 Validez _____	213
1.3 Objetividad _____	213
2. Análisis paramétrico de la información obtenida _____	214
2.1 Grupo de participación ciudadana _____	216
2.2 Grupo de visión estratégica _____	218
2.3 Grupo de legitimidad y liderazgo _____	219
2.4 Grupo de relación propositiva entre actores _____	220
2.5 Grupo de capacidad institucional _____	221
3. Conclusiones _____	222
CAPÍTULO V - CUARTA UNIDAD DE ANÁLISIS - RESULTADOS OBTENIDOS _____	226
1. Métodos analíticos _____	227
1.1 <i>Path analysis</i> y modelos de regresión _____	227
1.2 Definición del modelo teórico _____	229
1.3 Identificación del modelo y sus variables _____	230
1.4 Correlación entre promedios de grupo con sus elementos _____	231
1.5 Análisis de regresión por cada elemento estudiado _____	236
1.5.1 Capacidad institucional _____	237

1.5.2 Participación ciudadana _____	238
1.5.3 Relación propositiva entre actores _____	239
1.5.4 Legitimidad y liderazgo _____	240
1.5.5 Visión estratégica _____	242
1.6 Estimación de valores de cada ruta _____	245
2. Replanteamiento del modelo teórico _____	249
2.1 Pruebas de ajuste del modelo (<i>Goodness of Fit Index</i>) _____	251
2.2 <i>Minimum simple discrepancy</i> (CMIN) _____	251
2.3 <i>Root Mean Square Residual</i> (RMR), <i>Goodness of Fit Index</i> (GFI) _____	251
2.4 <i>Baseline Comparisons</i> _____	252
2.5 <i>Root Mean Square Error or Approximation</i> (RMSEA) _____	252
3. Conclusiones _____	252
CAPÍTULO VI – CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN _____	254
1. Resultados en función de los objetivos _____	260
2. Resultados en función de las hipótesis _____	260
3. Discusión de los resultados _____	261
4. Recomendaciones _____	262
ANEXOS _____	264
RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS _____	337

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA DE MÉXICO

INTRODUCCIÓN

Existe una necesidad humana de vivir en comunidades organizadas en instituciones. En esos ámbitos se llevan a cabo interacciones permanentes, definidas en gran medida por las condiciones de vida, cuyo producto son los ambientes sociales; éstos, a su vez, favorecen la influencia recíproca entre el hombre y el ambiente en el cual se desarrolla.

En México, el ambiente social, influenciado todavía por el corporativismo del modelo político dominante durante casi todo el siglo XX, consideró como pertenecientes al ámbito público muchos de los problemas comunes que se presentaron. Al igual que en otras regiones del mundo, al final del siglo los cambios en el ambiente social forzaron al país a replantear la responsabilidad

del Estado en aspectos considerados tradicionalmente del ámbito público, a lo cual contribuyó la crisis fiscal se produjo desde los años setenta¹.

Este replanteamiento permitió una participación creciente de la sociedad civil en la discusión y decisión de asuntos públicos, a lo que se ha denominado como “gobernanza moderna”; ésta es entendida como una forma de gobernar que incluye la participación de actores estatales, no estatales, públicos y privados y su colaboración colaboran en la discusión, formulación y aplicación de políticas públicas².

Las estrategias de gobernanza han conducido a una creciente racionalización de las actividades de las instituciones gubernamentales. Implican, asimismo una reciprocidad de parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)³, a quienes se delegan funciones y también se transfieren fondos de origen público; en consecuencia, también se les exigen niveles crecientes de racionalidad y profesionalización⁴ en el desempeño de sus actividades.

De esta manera, el trabajo conjunto gobierno-sociedad civil ha producido nuevas formas de relación entre ambos; sin embargo, hasta la fecha existe una falta de certidumbre sobre la aportación en la gobernabilidad de las actividades llevadas a cabo por las OSC mexicanas, tomando en cuenta el reacomodo de esquemas cambiantes.

Esta falta de certidumbre nos obliga a plantear las siguientes preguntas: ¿Cómo impacta el trabajo de las organizaciones sociales en la gobernabilidad mexicana? En efecto, la responsabilidad de la gobernabilidad recae de manera compartida en las organizaciones sociales y el gobierno. ¿Hasta qué punto pueden aportar las organizaciones sociales? ¿Cuáles son los elementos que deben considerarse para promover la gobernabilidad democrática en México?

¹ Cohen Jean L., y Andrew Arato, *Sociedad Civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

² Mayntz, Renate “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. [En línea] *Reforma y Democracia*, 21, Octubre 2001

³ En lo sucesivo las organizaciones de la sociedad civil serán denominadas con el acrónimo OSC.

⁴ Se considera como profesionalización al conjunto de actividades orientadas a ejercer control mediante la disciplina, confianza y precisión: lo que Max Weber llamaría una burocracia pura.

¿Cómo deben actuar las organizaciones de la sociedad civil para impactar positivamente en la gobernabilidad?

De estas preguntas se desprende el presente proyecto de investigación, que tiene como propósito crear y comprobar un modelo teórico que permita conocer los elementos que deben considerarse para medir el aporte a la gobernabilidad de las OSC mexicanas, así como la manera en que estos elementos deben relacionarse entre sí, partiendo de los criterios considerados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de los indicadores de institucionalización y profesionalización promovidos por la Fundación del Empresariado Chihuahuense (Fechac).

La hipótesis de esta investigación es que, desde la perspectiva de las OSC, la capacidad institucional - representada por la profesionalización y transparencia - influye indirectamente en la visión estratégica compartida a través de la participación ciudadana, de la legitimidad y el liderazgo.

La complejidad del tema ha planteado numerosos desafíos para el análisis. En este sentido, fue necesario adoptar una perspectiva multidisciplinaria, que permitiera ubicarse en varias áreas del conocimiento, tales como las ciencias administrativas, la estadística, política y sociología, entre las más importantes. Es por estas razones que se recurrió a una metodología constructivista pues ésta permite la construcción de nuestro entendimiento.

Para lograr este cometido, el trabajo de investigación se realizó en siete capítulos:

- En el primer capítulo se identifica la metodología de investigación utilizada, los procedimientos aplicados, y el proceso realizado en la creación y aplicación del cuestionario.
- En el segundo capítulo se analizaron las diferentes corrientes teóricas, que mejor representan la realidad percibida y que ayudan a obtener un mejor entendimiento de los conceptos y categorías utilizadas.

- El tercer capítulo da cuenta del el proceso evolutivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México, mismo que sería imposible explicar sin analizar el contexto económico, social y político en el cual se desarrollan las problemáticas que enfrenta este sector, además de explicar la manera en que se llevan a cabo las interlocuciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales.
- En el cuarto capítulo, se aborda la manera en que surgen, evolucionan y se definen los indicadores incluidos en el modelo teórico propuesto. Para este efecto, se consideran como referencia los indicadores de gobernabilidad democrática para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo comparados contra los indicadores de profesionalización e institucionalización de las OSC.
- El quinto capítulo permite observar el procedimiento aplicado por el investigador para lograr la validación estadística del instrumento de medición creado, mediante la utilización del programa estadístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS).
- Una vez validado el instrumento de medición, en el sexto capítulo se utiliza el método estadístico *Path analysis*, que validó el modelo teórico propuesto, y en donde se comprueba – desde la perspectiva de representantes de OSC - la manera en que los elementos de gobernabilidad democrática deben relacionarse entre sí para que las organizaciones de la sociedad civil impacten en la gobernabilidad democrática en México.
- Finalmente, en las conclusiones de la investigación puede observarse que los elementos contemplados por el PNUD como el “deber ser” de la gobernabilidad democrática no coinciden del todo con la realidad percibida por las organizaciones de la sociedad civil.

La importancia de este estudio radica en el análisis de la red de relaciones entre las instituciones sujetas a estudio, lo cual permite analizar el nivel de influencia e interrelación existente entre ellas. La trascendencia de este acercamiento estriba en proporcionar herramientas que cuentan con rigor científico, para medir estas relaciones desde una perspectiva global y no fragmentada de la realidad percibida.

Además de ofrecer una perspectiva más amplia del ambiente en el que están inmersas las organizaciones de la sociedad civil, se identifican lineamientos en los que deben enfocarse las organizaciones sociales para poder trabajar en conjunto con el gobierno y coincidir en una visión estratégica compartida, porque, si bien “han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el protagonismo del Estado... también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas”.⁵

⁵ Echavarría, Koldo “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”, Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004, Recuperado el 20 de septiembre de 2006 de <www.clad.org>

METODOLOGÍA

La percepción y conceptualización de la gobernabilidad ha variado dependiendo de la situación política, económica y social que se vive, de manera que se puede hablar de gobernabilidad tanto en países con gobiernos democráticos como en regímenes autoritarios.

La Organización de las Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece una serie de indicadores básicos para evaluar la gobernabilidad en los países latinoamericanos que optaron por gobiernos democráticos a partir de los años ochenta.

En México, como en la mayor parte del mundo, actualmente la aplicación de las políticas neoliberales ha traído como efecto inmediato la redefinición del espacio político, por lo que la acción gubernamental en ámbitos considerados tradicionalmente públicos ha disminuido considerablemente, dejando espacios que han sido ocupados por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)¹.

La reestructuración de las relaciones Estado-Sociedad civil ha traído como resultado un proceso de reubicación de funciones, en el cual el gobierno las descentraliza² y, al otorgar a las OSC recursos del erario público les exige una mayor racionalización en su ejercicio.

¹Se conoce como Organización de la Sociedad Civil a toda agrupación sin fines de lucro, que cuenta con forma jurídica y estructura organizacional, de origen privado y finalidad pública.

² Entendemos por descentralización la concepción establecida por Palma y Rufián, quienes consideran la “transferencia de competencias anteriormente ejercidas por la Administración

Sin embargo, hasta la fecha existe una falta de certidumbre sobre la aportación en la gobernabilidad de las actividades llevadas a cabo por las OSC mexicanas, tomando en cuenta el reacomodo de esquemas cambiantes.

Considerando lo expuesto en las páginas previas en lo concerniente al planteamiento del problema, éste puede resumirse en la siguiente pregunta general de investigación: ¿Desde la perspectiva de las OSC mexicanas, cómo deben relacionarse los elementos de gobernabilidad democrática entre sí, con el fin de impactar positivamente en una visión estratégica común en México?

Dada la existencia de los indicadores de gobernabilidad utilizados para evaluar a los gobiernos democráticos, así como la existencia de los indicadores de institucionalización y profesionalización para las OSC, se proponen las siguientes preguntas específicas de investigación:

- a. ¿Los elementos de gobernabilidad determinados por el PNUD son compatibles con los elementos de institucionalización y profesionalización aceptados por las OSC?
- b. ¿Cuáles conceptos, incluidos en los elementos de gobernabilidad, son asimilados e interpretados de diferente manera por las partes interesadas?
- c. Desde la perspectiva de representantes de las OSC, ¿Cuáles elementos de gobernabilidad democrática son los mas favorecidos en México?
- d. ¿Es la capacidad institucional el primer elemento de gobernabilidad que debe fortalecerse para dar paso al logro de una misma visión estratégica entre organizaciones sociales y gobiernos democráticos?

Central hacia una persona jurídica diferente, no sometida jerárquicamente, que cuenta con un órgano decisorio elegido mediante sufragio o algún tipo de participación de los interesados, y que puede decidir irrevocablemente y de manera independiente (salvo control de legalidad y diligente gestión, legalmente establecido) en el ámbito de sus nuevas potestades específicas”.

Objetivo general

El objetivo general de la presente investigación es proponer y probar empírica y estadísticamente un modelo teórico que permita evaluar la aportación que realizan las OSC a la gobernabilidad democrática en el México actual, considerando como punto de partida los elementos de gobernabilidad democrática establecidos por el PNUD para gobiernos democráticos en América Latina, así como los elementos de institucionalización y profesionalización dirigidos a las OSC mexicanas.

Objetivos específicos

- a. Ubicar y priorizar los elementos de gobernabilidad democrática con base en el análisis de los cuerpos teóricos pertinentes.
- b. Comparar los elementos entre los instrumentos: agenda para el fortalecimiento e la gobernabilidad local en América Latina e indicadores de institucionalización y profesionalización desarrollados por Fechac, para determinar los componentes el modelo que evalúe la aportación del trabajo gobierno-OSC en la gobernabilidad.
- c. Proponer y comprobar la red relacional interna del modelo construido.

Hipótesis General

Los elementos de institucionalización y profesionalización aceptados por las OSC mexicanas permiten proponer y probar, empírica y estadísticamente, un modelo que evalúe la contribución a la gobernabilidad del trabajo de las OSC a partir de la evaluación de la visión estratégica, legitimidad y liderazgo, relación propositiva entre actores, capacidad institucional, participación ciudadana y enfoque de desarrollo humano.

Como producto del proceso de los datos, se plantearon las siguientes hipótesis específicas.

H1. La capacidad institucional es el primer elemento que debe cumplirse para dar paso a la participación ciudadana, legitimidad y liderazgo e influir indirectamente en la visión estratégica.

H0. La influencia indirecta de la capacidad institucional en la visión estratégica no es la óptima cuando se realiza a través de la participación ciudadana y la legitimidad y liderazgo.

Las variables utilizadas en este trabajo son especificadas en la cuarta unidad de análisis, en donde la participación ciudadana, la relación propositiva entre actores, la legitimidad y liderazgo y visión estratégica se definen como variables endógenas, y se establece como variable exógena a la capacidad institucional.

1. PROPUESTA METODOLÓGICA

Una vez definidos el problema en estudio y los objetivos pertinentes, se consideraron las especificaciones de Hernández Sampieri³ para determinar el tipo de investigación a seguir. En este sentido, se utilizan cuatro criterios para la clasificación del estudio: de acuerdo con el periodo en que se capta la información, con la evolución del fenómeno estudiado, con la comparación de las poblaciones y con la interferencia del fenómeno estudiado.

El análisis realizado parte de lo general a lo particular desde una posición constructivista, aplicada a la situación actual mexicana, cuyo análisis teórico inicia en el año 2005 y termina en diciembre del 2008.

A partir de este criterio, el presente estudio tiene carácter de investigación de campo, con un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo, adicionalmente, es de corte transversal, al medir las variables en un solo momento sin pretender evaluar su evolución, descriptivo al buscar asociaciones entre variables dentro

³ Hernández Sampieri Roberto, Fernández Carlos y Bautista Pilar, *Metodología de la investigación*, México, Mc Graw Hill, 2006.

de una misma población, y observacional, ya que no es posible modificar ninguno de los factores que intervienen en el proceso descrito.

Con objeto de dotar de comprobación científica a análisis, se creó un instrumento de medición que se aplicó en línea a varias organizaciones de la sociedad civil mexicanas, mediante la utilización del software *Survey Monkey* durante los meses de julio y agosto del 2007. Una vez obtenida esta información, se aplicó el análisis de correlación de Pearson y el indicador Alpha de Cronbach para obtener el coeficiente de validez de dicho instrumento.

La validez del instrumento de medición dio paso a la comprobación del modelo teórico sugerido, aplicando la técnica estadística *Path analysis*, de donde se obtienen los resultados finales.

El capitulado del presente documento incluye cuatro unidades de análisis específicas. En la primera se incluye el análisis de las diferentes corrientes teóricas relacionadas con algunos planteamientos filosóficos; en la segunda se aborda el marco referencial, especificando las características sociales, políticas y económicas de México, en donde actúan las organizaciones de la sociedad civil (OSC); la tercera Unidad de análisis aborda el comparativo entre el instrumento de medición establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los indicadores de profesionalización e institucionalización de las OSC establecidos por la Fundación del Empresariado Chihuahuense (Fechac), con la finalidad de encontrar criterios comunes y/o discordantes que permitiera determinar la manera en que las OSC participan o no en la gobernabilidad democrática en México; la cuarta Unidad de análisis se obtuvo el coeficiente alfa de Cronbach, para medir la confiabilidad del instrumento de medición, y las correlaciones de Pearson, que miden la relación existente entre variables mediante la utilización del programa estadístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS); en la quinta Unidad se lleva a cabo la comprobación del modelo mediante la aplicación del método estadístico *Path analysis* en el software *Analisis of Moment Structures* (AMOS).

2. Diseño de la investigación

Al tratar de conocer el impacto del trabajo que realizan las OSC en la gobernabilidad de México, fue imposible encontrar información que respondiera a las necesidades particulares de la investigación; por lo tanto, se recurrió al diseño e instrumentación de un estudio exploratorio, en cuyo marco se revisó una gran cantidad de información documental, y se comprobó la existencia de varios instrumentos para medir la gobernabilidad, que se dirigen exclusivamente a gobiernos, sin abordar el trabajo de las organizaciones abordadas en esta investigación. Por consiguiente, se eligió como punto de partida el instrumento creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, denominado “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”; dicho documento fue preparado durante el Proyecto Regional Feria del Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina, en diciembre del 2004. Se le considera como el más idóneo, gracias a que incluye el análisis de aspectos sociopolíticos característicos de América Latina: se trata de una distinción que no fue percibida en los indicadores utilizados por el Banco Mundial. En esta agenda se definen las condiciones necesarias para lograr una gobernabilidad, expresadas en términos que promueven el establecimiento de legitimidad y el logro de procesos públicos y sociales exitosos característicos de América Latina. De esta agenda se desprende el instrumento que, con el mismo nombre, busca medir resultados y monitorear constantemente la situación en la que se encuentra la gobernabilidad local.

Al no encontrar, en la literatura relacionada con las OSC, indicadores de gobernabilidad comparables con los utilizados por el PNUD, se analizaron los indicadores de institucionalización y profesionalización desarrollados por la Fundación del Empresariado Chihuahuense (Fechac) en el Estado de Chihuahua. En estos indicadores se plasmaron las características consideradas como idóneas para las organizaciones de la sociedad civil y el trabajo que éstas desempeñan. Se consideraron también los indicadores de institucionalización

utilizados por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), los cuales incluyen 10 elementos, que sólo constatan la existencia de la institución y el cumplimiento de los requisitos mínimos legales; como estos elementos no responden a los criterios necesarios para los fines de la presente investigación, se optó por desecharlos.

Los dos instrumentos seleccionados marcaron la pauta para aplicar la metodología comparativa propuesta por May⁴ en términos analíticos, que permite hacer comparaciones entre variables, para determinar diferencias y similitudes.

En la investigación documental se llevó a cabo la comparación entre 168 indicadores de gobernabilidad propuestos por el PNUD y 167 indicadores de institucionalización y profesionalización propuestos por la Fechac.

Se utilizaron tablas matrices para agrupar los indicadores propuestos por Fechac en los seis grupos considerados por PNUD como pilares de gobernabilidad en países con gobiernos democráticos. Estos seis pilares son: la participación ciudadana, la capacidad institucional, la relación propositiva entre actores, la visión estratégica, la legitimidad y el liderazgo y el desarrollo humano. (Ver Tablas matrices reportadas en la Tercera Unidad de análisis).

Para lograr esta agrupación se optó por basarse en el referente conceptual establecido por PNUD, y se ordenaron todas las consideraciones hechas por Fechac reuniéndolas en grupos, categorías, variables y subvariables. A continuación se puede apreciar un ejemplo del procedimiento⁵.

Tomando en consideración que los elementos son analizados y aceptados de manera diferente, dependiendo de los aspectos culturales y políticos de cada

⁴ May, Tim, *Social Research. Issues, methods and process*, USA, Open University Press, 1997, pp, 182- 183.

⁵ Para el análisis de los otros grupos remitimos a la Tercera Unidad de Análisis de la presente obra.

país, hubo necesidad de indagar en información bibliográfica y hemerográfica, que permitieran observar la congruencia o discrepancia entre los elementos sugeridos y la teoría. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas expertas en el tema, además de asistir a congresos, seminarios, talleres y diplomados en donde se plasman los intereses de las OSC y asisten representantes de dependencias de gobierno como Indesol. Todo ello contribuyó a determinar la interpretación y en su caso modificación de los conceptos utilizados por las diferentes partes.

Partiendo de la clasificación utilizada por PNUD, se agruparon aquellos indicadores de institucionalización y profesionalización de las organizaciones sociales que fueron coincidentes. De esta manera, estos indicadores se ordenaron por grupos, categorías y variables afines.

Con este procedimiento se cumplen con el segundo objetivo específico de investigación.

Grupo 1: Participación Ciudadana

Objetivo: Promover la participación ciudadana de las Organizaciones de la Sociedad Civil Mexicana

Categoría 1: Medir la participación ciudadana de las OSC mediante sus recursos humanos.

Variable 1.1: Capacitación continua sobre el trabajo que desarrollan los voluntarios, consejeros y empleados.

Sub variables:

Los consejeros reciben periódicamente capacitación e información sobre sus responsabilidades

La organización realiza una inducción para apoyar a los voluntarios a establecer una buena relación con el equipo de trabajo.

La organización invierte recursos en la profesionalización de su personal, conoce las necesidades y aprovecha las oportunidades de formación que se le ofrecen.

La organización promueve entre sus integrantes el estudio y la lectura para aprender más sobre la materia de su trabajo.

La organización tiene una clara política de capacitación sobre las destrezas y habilidades que requiere el personal para llevar a cabo sus tareas.

La organización proporciona a los voluntarios capacitación y orientación para llevar a cabo sus tareas.

La organización solicita a los voluntarios que evalúen su participación y sugieran áreas de mejora.

Variable 1.2: Aportación laboral de los voluntarios, consejeros y empleados.

Sub variables:

Los consejeros participan sin recibir remuneración alguna

Cuando el Consejo toma decisiones, está presente el quórum y se elaboran actas o minutas.

Los consejeros cuentan con un programa de capacitación continua para el desarrollo profesional de sus empleados.

La organización cuenta con voluntarios

La organización lleva a cabo un registro del trabajo realizado por los voluntarios y lo contabiliza como donativo en especie.

La organización conoce con claridad el perfil de las personas que requiere para el trabajo voluntario.

Variable 1.3: Desarrollo personal de los voluntarios, consejeros y empleados.

Sub variables:

Los integrantes de la organización sienten que se reconoce y valora con objetividad su trabajo.

La organización acostumbra facilitar la rotación de su personal en diversas responsabilidades para garantizarles oportunidades de renovarse.

La organización propicia el tiempo y el espacio suficientes para socializar los conocimientos y aprendizajes entre sus integrantes.

La organización potencia la capacidad de los equipos y de sus integrantes para que piensen en sí mismos, se autovaloren y tomen las decisiones requeridas para su trabajo.

La organización cuenta con mecanismos de reconocimiento a la labor de los voluntarios.

La organización ofrece oportunidades de trabajo voluntario a los beneficiarios de sus programas.

Categoría 2: Medir la aportación de recursos físicos y financieros de origen privado para uso público.

Variable 2.1: Recursos financieros

Sub variables:

En sus planes de trabajo la organización incluye estrategias y mecanismos de procuración de recursos que aseguren la sostenibilidad.

La organización tiene un programa de procuración de fondos específico, alcanzable y medible.

El consejo directivo genera y aporta recursos económicos a la organización y aprovecha sus vínculos personales para que otros la apoyen.

La organización cuenta con diferentes fuentes de financiamiento y recursos.

La organización cobra por los servicios que presta, cuotas de recuperación proporcionales al costo real de los mismos.

Categoría 3: Participación comunitaria.

Variable 3.1: Interés por participar en las políticas públicas.

Sub variables:

La organización tiene mucho interés en incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas.

La organización mantiene relaciones sanas con las instancias de gobierno que interactúa.

La organización tiene mucho interés en incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas.

Es un objetivo central de la organización incidir en las políticas públicas.

Variable 3.2: Comunicación horizontal con otras organizaciones.

Sub variables:

La organización promueve el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito de acción.

La organización tiene la práctica de intercambiar regularmente, comparar y aprender de otras organizaciones similares.

La organización establece alianzas y vinculación con otras instancias para ofrecer mejores y más completos servicios a sus beneficiarios

La organización promueve el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito de acción.

La organización facilita a terceros la comunicación y contactos con otras organizaciones y redes.

En el proceso de alcanzar objetivos compartidos con otros actores sociales la organización trabaja con espíritu colectivo buscando empoderar a todos los involucrados.

La organización estimula la solidaridad de la comunidad hacia los beneficiarios.

Categoría 4: Mejora continua.

Variable 4.1: Interés por la calidad del trabajo desarrollado.

Sub variables:

La organización tiene un gran interés por las iniciativas novedosas e identificar nuevas formas de mejorar la calidad de su trabajo.

La organización sabe aprovechar las oportunidades de aprendizaje que se le presentan en su práctica institucional para generar nuevos conocimientos y mejorar la calidad de su trabajo.

La organización está convencida de la necesidad de renovarse permanentemente y se preocupa por estar al tanto de los cambios en su entorno.

Al concluir una tarea o proyecto los integrantes de la organización se reúnen para analizar la experiencia y aprender de sus aciertos y errores.

Con esta agrupación se obtuvieron resultados propios de una metodología comparativa, es decir, se detectaron similitudes y discrepancias en los criterios utilizados por PNUD con aquéllos propuestos para las OSC. Estos resultados permitieron llegar a establecer relaciones entre variables, de las cuales a continuación se menciona un ejemplo.

Participación Ciudadana

Elemento de gobernabilidad	Consideraciones PNUD	Consideraciones OSC
Participación Ciudadana	Participación electoral Participación comunitaria Supervisión a gobierno Alternativas de participación.	Participación mediante recursos humanos. Aportación de recursos físicos y financieros de origen privado para fin público. Participación comunitaria mediante políticas públicas y comunicación con otros actores.

Fuente: elaboración propia.

Las OSC contribuyen a la participación ciudadana circunscribiéndose a la aportación de recursos físicos y financieros de origen privado para un fin público, recursos humanos y capacitación de los mismos, y estimulan la participación comunitaria a través de su trabajo y una actividad más intensa, por medio de la relación con otras instituciones y de la intervención directa en la elaboración de políticas públicas. Hablamos, en este caso, de una participación limitada porque las OSC se excluyen de la participación electoral, ya que forman parte de la esfera de la sociedad civil y no de la esfera gubernamental. Aunque existen organizaciones orientadas a la defensa de aspectos democráticos, éstas realizan esta labor con independencia de los partidos políticos: por definición, las OSC son organismos de origen privado con finalidad pública, y si se dedicaran a promover la participación electoral y el apoyo a partidos políticos, dejarían de buscar el bien público general y podrían confundirse fácilmente con la búsqueda del interés particular de un partido político. Por lo tanto, la participación electoral positiva se orienta a la visión y misión de algunas organizaciones específicas, y no a la generalidad de las mismas.

La intención del PNUD, en su apoyo a estas formas de participación, es la de contener las problemáticas emanadas de muchas actividades gubernamentales o partidistas que, en América Latina, tenían como finalidad obtener un control político. Es por estas razones que consideran que la participación ciudadana

“...se contrapone a los mecanismos de reproducción política clientelar predominantes en América Latina y amplía las posibilidades de control, empodera al ciudadano en detrimento de las estructuras intermedias y obstaculizantes y de las burocracias corruptas.”⁶

Por su parte, las OSC consideran que su principal aportación es:

“...la creación de una ciudadanía más responsable, más participativa, que conozca sus derechos; cuando esta participación social

⁶Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina: documento preparado por el Proyecto Regional FERIA del Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina*. Recuperado agosto 2005 de <http://www.logos.undp.org.co/fileadmin/docs/auditorio/Agenda_Espanol.pdf>.

se va a la empresa es bien vista por los demás; por lo contrario, cuando se va a los partidos políticos no es bien vista.”⁷

De esta manera, podemos concluir que el objetivo final de la participación ciudadana es abatir el control político y los niveles de corrupción. Esto indica que la participación establece una relación directa con el elemento de capacidad institucional, en donde se consideran todos los indicadores relacionados con la transparencia.

El resultado de este análisis fue la creación de una propuesta preliminar de modelo teórico, que evalúe la aportación de las OSC a la gobernabilidad en México.

Para George y Álvarez⁸ los modelos son una aportación de la teoría de sistemas a la administración, gracias a lo cual los modelos, conceptualizaciones y principios se hicieron interdisciplinarios; además, afirman que Ludwing Von Bertalanffy identificó a los sistemas conceptuales como construcciones simbólicas.

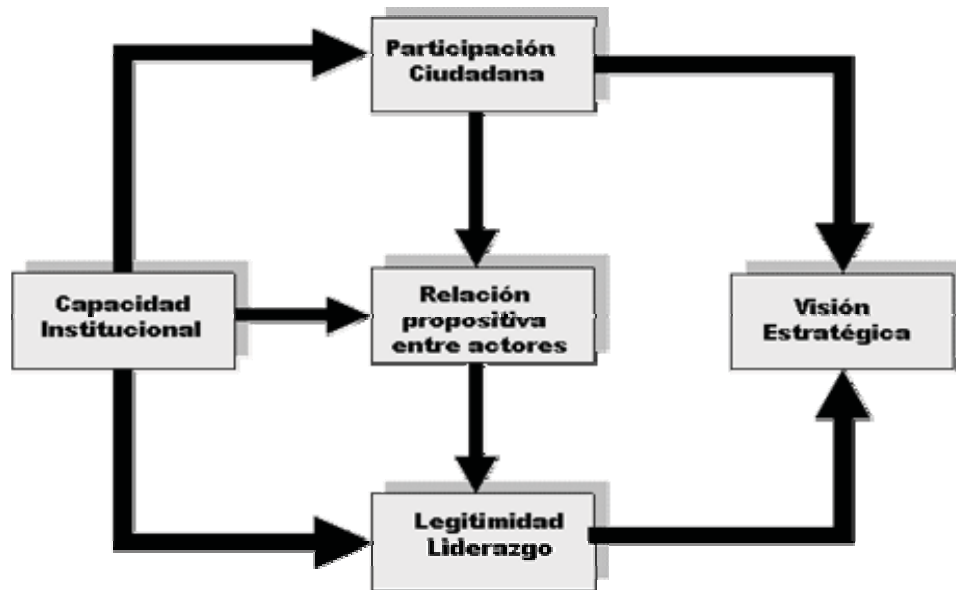
Por su parte, Andrade⁹ identifica a los modelos teóricos como aquellos que buscan entrelazar conceptos para explicar las relaciones entre los diferentes elementos de un sistema.

⁷ Ing. Samuel Kalish, fundador de Fechac: entrevista otorgada el 16 de noviembre del 2006, en Ciudad Chihuahua, Chih.

⁸ George, Claude S. y Lourdes Álvarez, *Historia del pensamiento administrativo*. México, Pearson, 2005, p. 176.

⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Oxford University Press, 2005, pp. 20-21.

Figura 1. Propuesta preliminar de modelo teórico para evaluar la aportación de las OSC a la gobernabilidad en México.



Fuente: elaboración propia a partir del análisis teórico.

Como se explica a continuación, una vez propuesto el modelo teórico se recurrió a la corriente de pensamiento cuantitativa de la administración, se modificó el diseño de investigación y utilizó un instrumento de medición que buscó validar cuantitativamente el modelo propuesto.

Una vez establecidas las hipótesis, se presenta la necesidad de someterlas a prueba: esto se logra mediante el diseño de la investigación definida por Hernández Sampieri¹⁰ como el plan o estrategia, concebida para obtener la información que se desea, señalando lo que debe hacerse para alcanzar los objetivos de estudio y contestar las interrogantes de conocimiento planteadas.

¹⁰ Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Bautista, *Metodología de la investigación*, México, Mc Graw Hill, 2006, p. 184.

El presente trabajo es, en primera instancia, una investigación cualitativa: el diseño de la investigación surgió a raíz de la inmersión inicial en el campo y una primera recolección de datos mediante información documental, observación, asistencia a congresos, seminarios, foros, talleres y realización de entrevistas semi estructuradas a personas conocedoras del tema, para después realizar la parte cuantitativa de la investigación.

2.1 Delimitación de la población

Las unidades de análisis definidas para este trabajo son las organizaciones de la sociedad civil, para después delimitar la población o universo, ya que la población es el “conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones”¹¹. Se consideró como población de estudio a todas las organizaciones de la sociedad civil mexicanas. Los criterios de selección utilizados fueron los siguientes:

1. Son organizaciones de la sociedad civil que cumplen con las características definidas por José Luis Piñar¹² y aceptadas por CEMEFI, es decir, las organizaciones de origen privado y finalidad pública. Por lo tanto, quedaron excluidas de este trabajo, entre otras, las organizaciones religiosas (excepto las seculares), políticas, de profesionistas y los clubes orientados a beneficiar sólo a sus miembros.

2. En México existen dos registros importantes que agrupan a gran número de estas organizaciones: se trata del registro de las donatarias autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SAT), en donde el gobierno federal autoriza a organizaciones no lucrativas a expedir recibos deducibles de impuestos. El segundo registro es la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI), controlado por la

¹¹ *Ibid*, p. 238.

¹² Piñar Mañas, José Luis y Ricardo Sánchez Rivera (eds.), *El tercer sector Iberoamericano: fundaciones asociaciones y ONG'S*, España, Tirant Lo Blanch, 2001, p. 622.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

El registro en el CLUNI es un requisito indispensable para las OSC, ya que les permite concursar por recursos económicos erogados por el gobierno federal. Fueron consideradas como población de estudio aquellas organizaciones registradas en el CLUNI, ya que las registradas ante el SAT incluyen un número importante de instituciones educativas, colegios de profesionistas y otros, que no cumplen con las características mencionadas en el primer punto.

Según la información otorgada en la página oficial de Indesol¹³, existen (hasta el 20 de mayo de 2007) 5,282 organizaciones registradas en toda la República Mexicana, considerando a este total como el universo de investigación.

2.2 Selección de la muestra

Al no ser posible estudiar a la población en su totalidad, se analiza a un subgrupo, al que conocemos como muestra¹⁴.

Para Hernández Sampieri,¹⁵ existen dos tipos de muestras: las no probabilísticas y las probabilísticas. La segunda se consideró la más apropiada para la presente investigación, ya que las organizaciones del subgrupo de la población definida tuvieron la misma posibilidad de ser elegidas.

Los mismos autores afirman que las muestras probabilísticas son necesarias en los diseños de investigación transversal, tanto descriptivos como correlacionales-causales, donde se pretende hacer estimaciones de variables en la población¹⁶.

¹³ Indesol, *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, recuperado mayo 20 de 2007 de <www.indesol.gob.mx>.

¹⁴ Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Bautista, *Metodología de la investigación*, Cit. p. 240.

¹⁵ *Ibid*, p. 241.

¹⁶ *Ibid.*, p. 243.

Con la intención de incrementar la precisión de la muestra probabilística se optó por establecer una muestra estratificada: se dividió la población en estratos y se eligieron diferentes tamaños de muestras para cada uno de ellos. Los estratos deben poseer atributos determinados; en nuestro estudio, este atributo es la actividad realizada por la OSC. La muestra probabilística estratificada incrementa la precisión, a través de la reducción de la varianza de cada unidad de la media muestral.

El registro del CLUNI establece esta clasificación de actividades en 16 grupos, que fueron tomados como los estratos a analizar. Por otra parte, existen muchas organizaciones que realizan varias funciones y que, por lo tanto, se registran en más de una clasificación. Esta situación condujo a la exigencia de prestar especial atención en evitar duplicar la organización seleccionada para nuestra muestra.

Tabla 1. Clasificación de Organizaciones de la Sociedad Civil según su actividad, reconocidas en el CLUNI

Clasificación por actividades reconocidas en el CLUNI¹⁷	Número
1. Asistencia Social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud	2,250
2. Apoyo a la alimentación popular	1,263
3. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público	1,449
4. Asistencia jurídica	1,221
5. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	1,744
6. Promoción de la equidad de género	1,788
7. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes	1,506
8. Cooperación para el desarrollo comunitario	2,609
9. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos	1,844
10. Promoción del deporte	938
11. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias	1,920
12. Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.	1,808
13. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	3,123
14. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.	1,896
15. Participación en acciones de protección civil	595
16. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento para la Ley	959
Total	25,185

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

¹⁷ Indesol, *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, recuperado mayo 20 de 2007 de <www.osc.gob.mx/index.aspx>

2.3 Determinación del tamaño de la muestra

Para establecer una muestra probabilística fue necesario conocer dos elementos: el tamaño de la muestra y la selección de elementos muestrales que asegura que todos tengan la misma posibilidad de ser elegidos.

El tamaño de la muestra se definió utilizando la siguiente fórmula:¹⁸

$$1. n' = \frac{s^2}{V^2} = \text{Tamaño provisional de la muestra} = \frac{\text{varianza de la muestra}}{\text{varianza de la población}}$$

$$2. n = \frac{n'}{1+n'/N}$$

N= representa el tamaño de la población= 5,282

se= error estándar = .05

V2= Varianza de la población.

S2= Varianza de la muestra expresada como la probabilidad de ocurrencia de y.

Porcentaje estimado de la muestra = 50%

Nivel deseado de confianza = 95%

Sustituyendo, tenemos que:

$$N' = \frac{S^2}{V^2}$$

Se estableció un tamaño de la muestra de 358 organizaciones de la sociedad civil registradas en el CLUNI. Para seleccionar los elementos muestrales, se utilizó el programa STATS, por medio del cual se seleccionaron al azar las organizaciones que formaron parte de la muestra estratificada.

El siguiente paso fue obtener los datos de las organizaciones seleccionadas, ingresando a la página de Internet en donde se encuentran los registros. De esta forma se creó una base de datos que cuenta con la siguiente información:

¹⁸ Hernández Sampieri, Roberto Carlos Fernández y Pilar Bautista, *Metodología de la investigación*, Cit., p. 309.

- Nombre de la organización,
- Registro Federal de Contribuyentes (RFC),
- Actividad,
- Nombre del representante legal,
- Correo electrónico registrado,
- Ciudad
- Número telefónico.

Durante esta búsqueda, se encontraron organizaciones que no cuentan con correo electrónico y organizaciones que fueron elegidas doblemente, por encontrarse registradas en varias actividades, como se mencionó anteriormente.

Se decidió que el instrumento de medición se aplicaría vía correo electrónico y que, además, no podían duplicarse organizaciones en la muestra; en consecuencia, se eliminaron las organizaciones que recaían en este caso, y se buscó la siguiente organización registrada que cumpliera con los requisitos definidos.

2.4 Recolección de datos

Considerando que la intención de esta investigación es crear un modelo teórico para evaluar la aportación del trabajo de las OSC a la gobernabilidad de México, y aunque su naturaleza sea cualitativa, se torna necesario aplicar un instrumento de medición cuantitativo, que permita validar la relación entre variables propuesta. Esta etapa requirió recolectar datos mediante la utilización de un instrumento de medición.

Hernández Sampieri considera al instrumento de medición como “un recurso que utiliza el investigador para registrar información o datos sobre las variables que

tiene en mente”.¹⁹ Debido a la falta de instrumentos que permitieran recolectar la información requerida fue necesario elaborar uno propio *ad hoc*.

Todo instrumento de medición debe cumplir con los requisitos de validez y confiabilidad para poder basarse en los resultados obtenidos.

Para Wiersma y Gronlund (citados por Hernández²⁰) existen tres tipos de evidencia que confirman la validez de un instrumento de medición:

- 1) Evidencia relacionada con el contenido.
- 2) Evidencia relacionada con el criterio.
- 3) Evidencia relacionada con el constructo.

La validez de contenido se refiere al grado en que el instrumento refleja un dominio o contenido determinado y la validez de criterio al grado en que las preguntas del instrumento de medición están referidas a un patrón de medida determinado. El procedimiento realizado durante la construcción del instrumento de medición cumple con estos dos requisitos.

La validez del constructo busca establecer y especificar la relación entre los conceptos basándose en el marco teórico. Para lograr lo anterior, Hernández Sampieri *et al.*, identifica tres etapas: 1) especificar la teoría que sirve de sustento en la elaboración del instrumento, 2) correlacionar los conceptos y analizar su correlación, y 3) interpretar la evidencia empírica de acuerdo con el nivel en el que se clarifica la validez del constructo.

La línea conductora de la investigación parte del concepto de gobernabilidad, cuyo análisis condujo a concluir que se trata de un concepto creado, en sus inicios, por algunos organismos internacionales, y que por lo tanto se encuentra en constante cambio, de acuerdo a las características propias de cada país, su situación económica, política y social. El marco referencial concerniente a este punto se basó en las concepciones y análisis desarrollados por Aguilar

¹⁹ *Ibid.*, p. 346.

²⁰ *Ibid.*, pp. 346-352.

Villanueva y Joan Oriol Prats; este último, además, participó de manera activa en la formulación del instrumento creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, llamado “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”; dicho documento fue preparado para el Proyecto Regional Feria del Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina, en diciembre del 2004, y que busca medir resultados y monitorear constantemente la situación en la que se encuentra la gobernabilidad local.

De este instrumento surgen seis indicadores, que también fueron analizados teóricamente. Sin embargo, el análisis teórico resultó insuficiente, lo que se debió principalmente a lo novedoso del tema; por lo tanto, se reforzó el estudio mediante entrevistas semiestructuradas a personas expertas en el tema, asistencia a seminarios, congresos y foros relacionados con el sector, en donde fue posible observar tendencias, situaciones y corrientes de pensamiento que han ejercido influencia en nuestro país. Esto permitió obtener una mayor proximidad al tema analizado.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas a algunas personas consideradas expertas en diferentes materias atinentes a la investigación. Por otra parte, la opinión del gobierno fue obtenida a través de la participación de diversos funcionarios en seminarios, congresos y foros a los que asistieron; algunos de estos representantes eran funcionarios de Indesol. Además se analizaron documentos oficiales.

A partir de esta información, se analizaron los seis elementos considerados por PNUD como base de la gobernabilidad en países democráticos. Todo esto tiene sustento teórico a lo largo de diferentes apartados del presente escrito (Véase Marco Teórico).

1. Participación Ciudadana. Es un concepto con diferentes interpretaciones, por lo que se aceptaron las consideraciones hechas por el PNUD con algunas restricciones, originadas por las características propias del sector

de las organizaciones de la sociedad civil. Teóricamente se recurre a la conceptualización de la burocracia de Max Weber²¹.

2. Capacidad institucional. Este elemento se relaciona con la profesionalización de las actividades de las OSC, por lo cual se consideró necesario analizar algunos aspectos clave, tales como la racionalidad de la organización, recurriendo a la teoría de la burocracia de Max Weber.
3. Legitimidad y Liderazgo. Para explicar la legitimidad y liderazgo, se continuó analizando tipos de sociedad, autoridad y su legitimidad consideradas en la teoría de la burocracia desarrollada por Max Weber.
4. Relación propositiva entre actores. Se continuó en el análisis de las teorías provenientes de la escuela estructuralista, para conceptualizar y analizar la teoría de la gobernanza desarrollada por Renate Mayntz. .
5. Visión estratégica, administración estratégica. Al identificar a la visión estratégica como un concepto emanado de la administración estratégica, se recurrió a los temas desarrollados por Mintzberg.
6. Desarrollo Humano. Se trata de un concepto desarrollado por el premio Nobel de economía Amartya Sen. Sin embargo, al considerar que este elemento es incluido en la misión declarada de cada organización, se elimina de los elementos considerados en la propuesta del modelo.

Con base en este análisis teórico, y utilizando una metodología comparativa entre ambos instrumentos, pudo llegarse a la conclusión de que estas variables, aplicadas a la realidad de las OSC en México, podrían relacionarse de manera tal que permitieran proponer un modelo teórico que conduzca a la evaluación de la aportación de las OSC a la gobernabilidad en México.

²¹ Weber, Max, Economía y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p.170.

La correlación de los conceptos se llevó a cabo en el capítulo sobre la validación del instrumento de medición y la interpretación de la evidencia empírica se realizó en el capítulo sobre el análisis de los resultados obtenidos.

Hernández Sampieri afirma que debe interpretarse la evidencia empírica de acuerdo con el nivel en el que clarifica la validez del constructo de una medición en particular. Este aspecto es sumamente importante, ya que el instrumento utilizado permite inferir el nivel de relación entre las variables consideradas en este modelo teórico. Por lo tanto el instrumento se creó tomando en consideración los conceptos elegidos.

2.5 Construcción del instrumento de medición

Además de cerciorarse de la validez del constructo, es necesario cumplir con el requisito de validez de contenido y de criterio del instrumento a utilizar; para Bohrnstedt (citado por Hernández Sampieri) refleja el grado en que la medición representa al concepto medido.

La elaboración del instrumento de medición parte de una óptica cuantitativa que permite evaluar información cualitativa. Para Méndez, deben considerarse cuatro aspectos fundamentales: a) los objetivos que se quieren alcanzar; b) si estos pueden cumplirse mediante un cuestionario, c) la población de la cual se obtendrá la muestra y d) si el cuestionario es apropiado a la muestra que pretende medirse.²²

²²Méndez, Ignacio, Delia Namihira, Laura Moreno y Cristina Sosa, *El protocolo de investigación: Lineamientos para su elaboración y análisis*, México, Trillas, 2006, p. 37.

La construcción del instrumento de medición propuesto requirió reflexionar y analizar cada una de las variables y sus dimensiones, y establecer los indicadores precisos e ítems para cada dimensión (el desarrollo completo de los ítems se encuentra en el anexo 1).

Desde el inicio se buscó tener una idea clara y detallada de las necesidades de información, por lo que se comenzó definiendo la información que se deseaba obtener. Una vez definidas las necesidades de información, se identificaron y definieron las variables que se deseaban tratar y que se encuentran incluidas en la hipótesis de investigación.

PRIMERA VARIABLE

Registro y Definición de Variables		
Nombre	Definición	Propósito
Participación Ciudadana	Representa la participación de los ciudadanos más allá de la participación electoral buscando la participación comunitaria, supervisión al gobierno y búsqueda de otras alternativas de participación en las decisiones les afectan, con la intención de disminuir posibles mecanismos gubernamentales que promueven la reproducción política clientelar.	Ya que se excluyen a las OSC ²³ de la participación electoral activa. Interesa conocer las formas de participación comunitaria, actividades de supervisión al gobierno y las otras alternativas de participación que realizan las OSC.
		Conocer si las formas de participación anteriores disminuyen el poder político clientelar.
		Conocer la forma en que se relacionan la participación de las OSC con la variable de capacidad institucional.
		Conocer la forma en que se relacionan la participación de las OSC con la variable de Visión Estratégica.

Una vez definida la información que se desea obtener, se procedió a establecer el indicador deseado, y posteriormente proponer aquel que mejor recoja la información deseada.

²³ En este trabajo serán denominadas OSC todas aquellas Organizaciones de la Sociedad Civil, que son de origen privado pero con finalidad pública. Por lo tanto se excluyen las Cámaras de Comercio, sindicatos, universidades e iglesias, entre otras.

Registro y Definición de los indicadores de las variables			
Nombre de la variable.	Indicador	Definición del indicador	Ítems
Participación Ciudadana	Utilización de recursos humanos, físicos y financieros de las OSC para promover la participación comunitaria.	Promover la capacitación, aportación laboral y desarrollo personal de los integrantes de la organización (incluyen voluntarios, consejeros y empleados)	1
		Aportación de recursos físicos y financieros de origen privado para fin público.	2
	Interés por supervisar actividades del gobierno.	Participación en formulación de políticas públicas, ya sea mediante participación en redes, foros, o cualquier otra forma de eventos que promuevan.	3
		Interés por establecer comunicación con dependencias de gobierno.	4
	Otras alternativas de participación.	Trabajar en proyectos comunes con diferentes dependencias de gobierno.	5
	Relación directa entre las formas de participación mencionadas anteriormente con la disminución del poder político clientelar de gobiernos y partidos políticos.	Sensación de que las formas de participación con el gobierno no son utilizados para intereses políticos.	6
	Relación entre la variable de participación de las OSC con la variable de capacidad institucional.	Percepción de que la participación de las OSC obliga a tener un mayor grado de transparencia y profesionalización de sus funciones.	7, 8
	Relación entre variable de participación de las OSC con la variable de Visión Estratégica.	Percepción de que la participación de las OSC contribuye a unificar criterios con dependencias gubernamentales.	9

A continuación se presenta un ejemplo del proceso de desarrollo de los ítems, mismos que podrán apreciarse en su conjunto en el Anexo 1, “Construcción del instrumento de medición”.

II. PARTICIPACION CIUDADANA					
5. ¿Cuáles de las siguientes situaciones motivan a otras personas ajenas a su organización a participar activamente en el trabajo comunitario?					
Situaciones.	Nada	En poca medida	Moderadamente	En gran medida	No sé
Trabajo de los integrantes de su organización					
Desarrollo personal de los integrantes de su organización					
Capacitación de los integrantes de su organización.					
La causa de su organización					
6. ¿Qué tan valiosa es la aportación de recursos de su organización a la comunidad?					
Opciones.	Nada	En poca medida	Moderadamente	En gran medida	No sé
Recursos físicos (edificio, terrenos, equipo, instalaciones propias)					
Recursos económicos de fuentes privadas, incluyendo donaciones en especie.					
7. Su organización ha influido alguna vez en la formulación de políticas públicas a través de la participación en:					
Opciones.	Nada	En poca medida	Moderadamente	En gran medida	No sé
Foros con instituciones de gobierno					
Seminarios de OSC					
Participación en redes					
8. Cree importante que su organización supervise las actividades realizadas por:					
Opciones.	Nada	En poca medida	Moderadamente	En gran medida	No sé
Gobierno municipal					
Gobierno Estatal					
Gobierno Federal					
9. ¿En qué medida considera conveniente para el trabajo que desempeña su organización trabajar en proyectos comunes con diferentes dependencias de gobierno?					
Opciones.	Nada	En poca medida	Moderadamente	En gran medida	No sé
Gobierno municipal					
Gobierno Estatal					
Gobierno Federal					
10. Algunas personas creen que a mayor participación de OSC en discusión sobre políticas públicas, en trabajo con dependencias de gobierno y supervisión sobre las actividades del gobierno disminuyen el control político sobre diversos sectores sociales. En su opinión, ¿esto sucede con los siguientes niveles de gobierno?					
Opciones.	Nada	En poca medida	Moderadamente	En gran medida	No sé
Gobierno municipal					
Gobierno Estatal					
Gobierno Federal					
11. ¿En qué medida las siguientes actividades obligan a las OSC a ser más transparentes en sus funciones?					
Opciones.	Nada	En poca medida	Moderadamente	En gran medida	No sé
Quando se utiliza el trabajo de voluntarios, consejeros y empleados.					
Quando se utilizan recursos financieros privados para un fin público.					
Participar en seminarios, congresos, foros, pláticas con gobierno para establecer leyes.					
Quando se trabaja en actividades comunes con dependencias de gobierno.					
12. ¿Qué tanto influye la realización de las siguientes actividades a la profesionalización de las OSC?					
Opciones.	Nada	En poca medida	Moderadamente	En gran medida	No sé
Quando se utiliza el trabajo de voluntarios, consejeros y empleados.					
Quando se utilizan recursos financieros privados para un fin público.					
Participar en seminarios, congresos, foros, pláticas con gobierno para establecer leyes.					
Quando se trabaja en actividades comunes con dependencias de gobierno.					
13. ¿Considera que las siguientes actividades realizadas por las OSC contribuyen a unificar criterios con dependencias gubernamentales?					
Opciones.	Nada	En poca medida	Moderadamente	En gran medida	No sé
Quando se utiliza el trabajo de voluntarios, consejeros y empleados.					
Quando se utilizan recursos financieros privados para un fin público.					
Participar en seminarios, congresos, foros, pláticas con gobierno para establecer leyes.					
Quando se trabaja en actividades comunes con dependencias de gobierno.					

La validez de criterio, considerada como la comparación del instrumento de medición con algún criterio externo, se prueba mediante la aplicación del programa estadístico SPSS, cuanto más se relacionen los resultados del instrumento de medición con el criterio, la validez del mismo será mayor.

En cuanto a la validez del contenido, puesto que no fue posible encontrar instrumentos que midan los aspectos requeridos, se crearon ítems para obtener la información necesaria. El análisis de expertos llevado a cabo durante el proceso de construcción del cuestionario fue apoyo para el cumplimiento de este punto.

Finalmente, la confiabilidad del cuestionario se comprobó por medio de la aplicación del coeficiente alfa de Cronbach, cuyos resultados se presentan en el capítulo correspondiente.

Se utilizó el método de escalamiento de Likert para conocer la actitud de los directores de Organizaciones de la Sociedad Civil; con este método, se asignan valores para cada afirmación, y los valores establecidos se presentan en la siguiente tabla.

Actitud valorada	Valor asignado
No sé	1
Nada	2
En poca medida	3
Moderadamente	4
En gran medida	5

Entendiendo por “No sé” que la organización no ha tenido relación o no tiene suficiente conocimiento sobre el aspecto mencionado. Las siguientes afirmaciones ya incluyen un juicio de apreciación sobre el aspecto mencionado.

La utilidad y propósito principal de los estudios correlacionales cuantitativos es conocer la forma como se puede comportar un concepto o variable, conociendo el comportamiento de otras variables relacionadas²⁴.

La correlación puede ser positiva o negativa; si es positiva significa que efectivamente existe relación entre los indicadores y las variables propuestas en el modelo teórico, en caso de que sea negativa indica una relación inversa entre los mismos.

Se considera como variable la “propiedad que puede variar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse”.²⁵ “Las variables adquieren valor para la investigación científica cuando llegan a relacionarse con otras (formar parte de una hipótesis o una teoría). En este caso se les suele denominar constructos o construcciones hipotéticas”.²⁶

2.6 Consulta con expertos

Una vez elaborada la primera versión del cuestionario a aplicar, se llevó a cabo la revisión del mismo con la asesoría de dos expertos en la elaboración de cuestionarios y conocedores de los temas investigados. Durante el desarrollo de la revisión, se realizó el análisis de las preguntas planteadas, se hicieron varios cuestionamientos sobre algunos conceptos utilizados y se revisó la pertinencia de los ítems propuestos.

El resultado fue la modificación de la estructura de algunas preguntas, instrucciones y atención respecto a la utilización de ciertas palabras, pues se pensó que podrían inducir la respuesta de los entrevistados.

Con esto se logró ajustar la primera versión, que fue aplicada en una prueba piloto.

²⁴ Hernández Sampieri, Roberto Carlos Fernández y Pilar Bautista, *Metodología de la investigación*, Cit., p. 122.

²⁵ *Ibid*, p.143.

²⁶ *Ibid*, p.144.

2.7 Prueba piloto

Las pruebas piloto son necesarias para detectar posibles errores en la redacción de preguntas y asegurarse de que éstas son entendidas por las personas que formarán parte de la muestra.

Durante la realización de un taller organizado por la Junta de Asistencia Privada del gobierno del estado de Chihuahua, se aplicó la prueba piloto a 10 representantes de organizaciones de la sociedad civil. Como resultado de este piloto se observó que el tiempo de contestación fue aproximadamente de media hora - puesto que se detenían a razonar la respuesta además de que el cuestionario es largo; hubo una persona que no supo como contestar las preguntas de respuesta múltiple; y se hicieron preguntas sobre dos conceptos utilizados que causaban confusión.

Estos resultados permitieron obtener las siguientes conclusiones: primero, que se necesitaría incluir en la carta de presentación de aplicación de la encuesta algunas motivaciones que hicieran que las personas encuestadas dedicaran un tiempo a contestar; segundo, ya que se decidió que el cuestionario se aplicaría electrónicamente, se haría énfasis en poner candados que no permitan que los encuestados salten preguntas o contesten más de una opción por línea de respuesta múltiple; por último se cambiaron los conceptos oscuros por otras palabras para eliminar la posible confusión. Así, se elaboró la versión final del cuestionario a aplicar.

2.8 Contexto en que se aplicará el cuestionario

La encuesta debía aplicarse a nivel nacional; sin embargo, dadas las limitantes de recursos económicos del proyecto, se optó por aplicar cuestionarios auto administrados electrónicamente. Se consiguió el servicio de *software* externo llamado *Survey Monkey*; mediante el cual se envía por medios electrónicos el

cuestionario con el formato de escala de Likert, al cual se agregaron algunas preguntas abiertas.

Tres de las principales ventajas de la utilización de este servicio son: 1) Una vez que se insertan las direcciones de correo electrónico de las organizaciones muestra, el sistema envía el cuestionario, lo que permite el ahorro de tiempo en la localización de las personas encuestadas, 2) el sistema lleva un control sobre las organizaciones que han contestado y las que no, permitiendo enviar recordatorios a los encuestados que no hayan contestado y 3) una vez terminada la encuesta se tiene acceso a una base de datos en el programa *Excel*, que permite trabajar con esos resultados en el paquete estadístico elegido.

Dillman menciona como algunas de las ventajas más importantes de las encuestas vía Internet, la reducción de costos en la implementación, recolección de información y análisis de datos.²⁷ Por otra parte, reconoce como limitaciones importantes en la aplicación de este tipo de instrumentos la inexperiencia de muchas personas en la utilización de equipo de cómputo, el que las pantallas de los equipos de cómputo modifican los formatos originales y el que las decisiones de no responder se toman más rápido.²⁸ Aunada a todas estas limitaciones, se encuentra también la falta de familiarización con estas encuestas en nuestro país, sobre todo aquellas orientadas a este tipo de investigaciones.

Solomon, mencionado por Holly,²⁹ establece que al enviar correos personalizados, recordatorios, avisos sobre el cuestionario, formatos y diseños simples han demostrado un incremento en la respuesta de cuestionarios aplicados vía Internet.

Se tomó en cuenta esta información para iniciar el proceso de aplicación de los cuestionarios:

²⁷ Dillman, mencionado por Archer Thomas M., "Web-Based Surveys", *Journal of Extension*, Vol., 41, No. 4, Agosto 2003, p. 1, recuperado el 10 de junio de 2007 de <<http://www.joe.org>>, p.1.

²⁸ *Ibid*, p. 1.

²⁹ *Idem*.

- 1) Se envió por correo electrónico una carta introductoria en donde se expuso el nombre de la investigación y su objetivo; además se especificó que formaba parte de una tesis doctoral y se incluyó como imagen adjunta una carta del programa de posgrado al que corresponde, en donde se identificaba al investigador como estudiante de dicho programa, además de incluir información personal para solicitar aclaraciones en caso de que existieran dudas. Finalmente se informó la manera en que se obtuvieron sus datos, aclarando que no sería requerida ninguna información fiscal y financiera y que a la semana siguiente se le enviaría un correo con el cuestionario.
- 2) De los 360 correos enviados, 50 se regresaron, debido a que las direcciones no existían, o no se lograba localizarlas; se envió un segundo correo gracias al cual lograron contactarse 10 más. Las cuarenta restantes tuvieron que ser suplidas en la muestra.
- 3) Se recibieron siete correos confirmando la participación, haciendo sugerencias y pidiendo información sobre la validez de la institución que respalda la investigación. Se contestó personalmente cada una de ellas.
- 4) A la semana siguiente, se enviaron los correos con un dirección de enlace que les daría acceso a la encuesta, se recibieron varios correos en donde buscaban un documento adjunto y no consideraron la dirección de enlace enviada, de manera que se les informó sobre el procedimiento a seguir y se especificó que no sería enviado ningún documento adjunto.
- 5) Se estableció como tiempo límite de respuesta una semana: Archer³⁰ considera que el tiempo de respuesta promedio oscila de 8 a 10 días laborables o menos. Pasada la semana, se enviaron recordatorios a las personas que no habían respondido, explicando la forma de operar de la dirección de enlace y haciendo el mensaje lo más pequeño posible. El tiempo de recolección de datos fue de mes y medio.

³⁰ *Ibid*, p. 2.

6) Por último, se envió un mensaje de agradecimiento a todas las personas que participaron en dicha investigación.

Se obtuvo un total de 79 cuestionarios contestados por completo por directivos de estas organizaciones originarios de diversas partes de la República Mexicana.

El mayor número de organizaciones que participaron fueron aquellas que desarrollan las siguientes actividades:

El 27.9% de las encuestas recibidas corresponden a OSC orientadas a actividades culturales, artísticas, científicas y tecnológicas; aportando un 26.6% cada una, se encuentran las de asistencia social y cooperación para el desarrollo comunitario; también aportan con un mismo porcentaje del 24.1% OSC ecológicas y de protección civil; después le siguieron con el 21.5% aquellas que trabajan para el apoyo al desarrollo de pueblos y comunidades indígenas y el 20.3% orientadas a la promoción de la equidad de género; con el 15.2% aportaron las organizaciones de derechos humanos y de atención de salud y cuestiones sanitarias; el 12.7% corresponde a organizaciones que atienden grupos con capacidades diferentes; el 11.4% orientadas al apoyo a la alimentación, un 7.6% orientadas a promover participación ciudadana y el resto a la promoción del deporte, protección civil y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento para la ley y otras.

De esta manera, concluyó el proceso de recolección de información y el siguiente paso fue realizar el análisis de la información obtenida, misma que se analiza en el capítulo correspondiente.

Capítulo I

MARCO TEÓRICO

Con el objeto de entender una problemática como la que nos ocupa en toda su complejidad, es pertinente recurrir al análisis interdisciplinario. El reto planteado para llevar a cabo el análisis radica en la existencia de un objeto viviente que está en constante evolución, convirtiéndose en un sistema abierto; como afirma Morín, “metodológicamente se vuelve difícil estudiar sistemas abiertos como entidades radicalmente aislables”¹. Por estas razones se recurrió a realizar cortes superficiales, que se enfocan hacia las interlocuciones entre las diversas instituciones involucradas.

Se reconoce el involucramiento de diversos actores institucionales; algunos de ellos son organismos internacionales - como el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) - otros nacionales, como el Estado y las diferentes dependencias de gobierno y organizaciones de la sociedad civil (OSC). La relación entre estas instituciones, aunada a la intención de crear un modelo teórico que evalúe la aportación que las OSC hacen a la gobernabilidad en México, obliga a sustentar teóricamente este estudio, exponiendo y analizando las teorías, conceptos y categorías considerados parte integral de esta tesis.

¹ Morín, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, España, Gedisa, 1998, p. 45

El primer concepto analizado es el modelo teórico, que justifica su utilización en estudios de ciencias administrativas con base en su capacidad de representar esquemáticamente una situación real.

Por otra parte, la evaluación y rendición de cuentas son conceptos utilizados recurrentemente por las instituciones mencionadas; sin embargo, su sentido polisémico requiere un análisis de sus significados.

No puede dejar de analizarse la teoría que interpreta la relación entre Estado y sociedad civil, partiendo de la teoría política de Hobbes y considerando el análisis sociológico hecho por Marx, Gramsci, Habermas y Cohen y Arato, lo cual permite tomar conciencia acerca de los principales problemas teóricos de la sociedad civil frente al Estado.

De esta problemática en su conjunto se desprenden como temas de investigación de primaria importancia la gobernabilidad y gobernanza. La discusión planteada en este capítulo reconoce la ambigüedad del término de gobernabilidad y su conceptualización, misma que depende de los intereses perseguidos principalmente por organismos internacionales como el BM y la ONU. Las consideraciones teóricas sobre la gobernabilidad planteadas por Joan Oriol Prats y la teoría de la gobernanza de Renate Mayntz se convierten en una plataforma de análisis para el tema de estudio. Así, se entiende por gobernabilidad la capacidad de un sistema político de resolver conflictos mediante reglas, y a la gobernanza como una parte de la gobernabilidad en donde se toman en consideración la participación de actores estatales, no estatales, públicos y privados en la formulación y aplicación de políticas públicas. A partir de ese momento se torna necesario estudiar a la administración pública, su evolución y el resultado de su labor, que se plasma en la definición y aplicación de políticas públicas.

El concepto de gobernabilidad democrática difundida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), línea conductora de la presente investigación, incluye seis aspectos que fueron objeto de análisis: participación

ciudadana, legitimidad y liderazgo, visión estratégica, relación propositiva entre actores, capacidad institucional y desarrollo humano.

Asimismo, el estudio de las ciencias administrativas ayudó a explicar parte de la realidad percibida. Mediante el enfoque de la escuela de sistemas es posible percibir la necesidad de dirigir el análisis interdisciplinario de los sucesos ocurridos; con la administración estratégica se incrementa la necesidad el análisis externo que impacta en el rumbo a seguir de las organizaciones; y en la escuela estructuralista se incluye el pensamiento de Max Weber, uno de los principales expositores de la teoría de la burocracia, de quien se toman diversos argumentos que permiten entender aspectos como liderazgo, legitimidad, burocracia, acción social y su racionalidad.

Los temas abarcados por el presente capítulo pretenden hacer un recorrido de los principales temas abordados en la presente investigación.

1. MODELO TEÓRICO²

La necesidad de representar y explicar situaciones basándose en suposiciones o situaciones concretas relacionadas con una realidad, permite observar la relación y el entrelazamiento de conceptos relacionados en un sistema.

Bunge describe los modelos teóricos en calidad de representaciones esquemáticas del objeto modelo que lo identifican como toda representación conceptual de una cosa o de una situación real o supuestamente real.³ Por su parte, Gibbard y Varian distinguen dos tipos de modelos teóricos:⁴ el descriptivo, que intenta representar la realidad, y el idealista, que busca describir situaciones

² Álvarez, Carmen, Aida Yarira Reyes y Héctor Carreón, "Modelos Teóricos para las Ciencias Administrativas" *Avances*, s/v, No. 158, Octubre 2007, Recuperado en noviembre 2007 de la página de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, <www.uacj.mx>.

³ Bunge, Mario, *La Investigación Científica*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 12-18.

⁴ Gibbard, Allan, Hal R. Varian, "Economic Models" *The Journal of Philosophy*, Vol. 75, No. 11, 1978 pp. 664-667.

ideales cuyo análisis puede resultar interesante o con el fin de compararlas con la realidad.

En este sentido, Achinstein considera que los modelos deben cumplir con cuatro características:

- a. Formar supuestos relacionados con una cosa o un sistema; el modelo puede ser apoyado por maquetas, diagramas o ilustraciones.
- b. Describir un objeto o sistema en su estructura interna, composición o mecanismo, que debe explicarse sin olvidar las situaciones externas que influyen o afectan el modelo.
- c. Cada modelo debe ser creado con un propósito definido, por lo que debe evaluarse en función de dos aspectos principales: si está completo y si cumple con el fin para el que fue creado.
- d. Buscar la explicación de hechos basándose en comparaciones con otros eventos del dominio público.⁵

A partir de estas características, Achinstein distingue entre diagramas y modelos y, proponiendo a los primeros como apoyo de los segundos, determina la importancia de describir la estructura interna y los factores externos en los que se desarrolla un modelo; reconoce también la flexibilidad del modelo ante la situación o evento que se analiza: ésta es la principal diferencia entre modelo y teoría. Por último, sugiere establecer comparaciones para fines didácticos.⁶

En congruencia con las características anteriores, un modelo teórico debe desarrollarse de acuerdo a las siguientes consideraciones:

- a. Definir el sistema por analizar;

⁵ Achinstein, Peter "Los Modelos Teóricos", *The British Journal of Philosophy of Science*, Vol. XVI, No. 62, 1965, p. 1.

⁶ *Ibid*, p. 28.

- b. Determinar las variables que se relacionan directamente con el estudio (considerando que pueden existir elementos que deben excluirse);
- c. Analizar los factores o situaciones externas que pueden influir en el modelo;
- d. Buscar en las diversas teorías definiciones y variables;
- e. Reconocer la existencia de diferentes percepciones de una misma realidad, explicando detalladamente el significado y la relación existente entre las variables definidas en el modelo;⁷
- f. Considerar que el modelo permite una explicación parcial del mundo y que las variables o teorías pueden no ser estáticas.

De esta manera, se puede afirmar que los modelos son representaciones esquemáticas de una situación real ó supuestamente real.⁸

2. EVALUACIÓN

La evaluación surge como la necesidad de establecer parámetros de medición, que proporcionen mayor certeza sobre el resultado de las actividades que se realizan o que ya fueron realizadas por OSC. La evaluación es un concepto polisémico por naturaleza. La ONU lo define como sigue:

“El proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades

⁷ Wu, Tina “A Culturally Sensitive Health Care Practice Model-Theory Construction and Its Testing”. *The American Journal of Chinese Medicine*, Vol. 32, No. 3, 2004, p. 469.

⁸ Tamayo y Tamayo, Mario, *El Proceso de la Investigación Científica*, México, Limusa, 2003, p.16.

todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras”.⁹

Por su parte, Cohen y Franco la definen como “una actividad que tiene por objeto maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para la consecución de los mismos”.¹⁰

Por último, Carlsson, Kohlin y Ekbohm le atribuyen una connotación de carácter político al afirmar que la evaluación

“...se transforma en una actividad que es realizada en un contexto político. Los programas a evaluar son propuestos, definidos, debatidos, realizados y financiados a través de procesos políticos. Incluso la evaluación en sí misma tiene una naturaleza política, porque realiza afirmaciones implícitas sobre temas tales como la legitimidad de objetivos de programas y estrategias de proyectos, y la inutilidad de ciertas estrategias para ponerlos en práctica”.¹¹

Desde el punto de vista de la ciencia económica - y según lo explican Cohen y Franco¹², existen dos tipos de evaluaciones: *ex ante*, y *ex post*, mismas que se desarrollan de la siguiente manera:

Evaluación ex ante: ayuda a determinar racionalmente si un proyecto sigue adelante o no. Se da en el proceso de planificación y, por lo tanto, se vuelve una etapa más racional en lo referente a las mediciones, que permite conocer los eventos y situaciones que se están dando en un momento determinado.

Evaluación durante: se trata de evaluar las acciones realizadas conforme éstas se van dando, a lo largo del desarrollo del proyecto, con la intención de tomar medidas correctivas de forma inmediata.

Evaluación ex post: se desarrolla en dos etapas, a saber, el proceso de implementación del proyecto y el impacto del programa. En otras palabras,, los

⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas” (citado por Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de Proyectos Sociales*, México, Siglo veintiuno Editores, 1996, p.77).

¹⁰ *Ibid.*, p. 78.

¹¹ Carlsson, Kohlin y Ekbohm, citados en Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de Proyectos Sociales*, México, Siglo veintiuno Editores, 1996, p. 127

¹² *Ibid.*, p. 128.

resultados obtenidos pueden utilizarse como una herramienta política que busca la aprobación de la sociedad en general. Es por esto que la evaluación sobre el impacto (resultados) es una herramienta básica para la validez de los programas en los que se trabaja.

El impacto que la evaluación puede tener sobre la percepción de los interesados acerca de la información presentada obliga que ésta cumpla con las siguientes características: a) debe ser relevante, tomando en consideración aquella información que puede afectar la percepción del usuario; b) debe ser veraz: información real, bien valuada y presentada; c) debe ser confiable: para el usuario que la acepta y utiliza como válida, al percibir esta información con calidad y estabilidad en los procedimientos aplicados.

Para Quintero¹³, los indicadores de evaluación son criterios de medición que permiten valorar, analizar y evaluar el comportamiento de variables; es decir, las características, componentes, actores y elementos que constituyen el objetivo de planes, programas y proyectos, tanto operativos, como administrativos y financieros.¹⁴

Considerando una vasta tipología, este autor define a los indicadores de estrategia como aquellos que “permiten analizar la propuesta o alternativa que se está impulsando para llevar a cabo el plan, programa o proyecto, no solamente pertenecen al conjunto de indicadores de gestión sino que también tienen que ver con la evaluación de productos, efectos e impactos; es decir: la forma, el método, el cómo, la técnica, la propuesta, la solución, la alternativa, son elementos que pertenecen, bajo el criterio de estrategia, a todo el sistema de planeación, seguimiento y evaluación”.¹⁵

¹³ Quintero Uribe, Víctor Manuel, “Construcción de indicadores para la dimensión social” presentado en el Seminario Taller De la buena voluntad al impacto social, Cd. Chihuahua, Chih. Agosto 2006, p. 8.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

3. RENDICIÓN DE CUENTAS (*ACCOUNTABILITY*)

Con frecuencia cada vez mayor, en reuniones, seminarios y congresos de OSC se encuentra la referencia a cuestiones de honestidad y transparencia del sector, lo que con frecuencia conduce al tema de “*Accountability*”.

Este término se basa en el convencimiento de que las OSC tienen la responsabilidad de reportar a sus donadores y a los demás interesados, sobre las actividades realizadas con el dinero que reciben, demostrando además la buena administración de sus recursos. Existen otros usuarios de esta información (gobierno, fundadores y otros organismos reguladores) que requieren conocer las actividades realizadas, lo cual deriva en la necesidad de generar reportes internos y externos.

Ebrahim Alnoor considera tres tipos de reportes de cuentas dirigidos a cada tipo de ONG¹⁶; de acuerdo a características diferentes¹⁷, que identifican su orientación específica, usuarios principales, mecanismos y las características más relevantes de estos reportes.

Por medio de dicha tabla, Alnoor especifica las obligaciones que contraen las ONG con las personas interesadas, las formas de reportar y las características principales que deben cumplir sus reportes.

¹⁶ Este término incluye organizaciones religiosas, cámaras de comercio o patronales.

¹⁷ Se basa en la tipología desarrollada por Uphoff y Vakil

Tabla 1. Rendición de cuentas entre diferentes tipos de ONG's

<u>Tipo de ONG</u>	<u>Orientación</u>	<u>Usuarios</u>	<u>Mecanismos de reporte</u>	<u>Características principales</u>
Organizaciones de membresía	Desarrollo de autoayuda	Sus miembros o ellos mismos	Franquicia	Centrado en sus miembros
Organizaciones de servicio	Desarrollo de la caridad	Fundadores, sector, reguladores, clientes	Flujo de efectivo, reportes, evaluaciones y mejoras. Leyes, códigos de conducta	Contingente, múltiples, débil ante clientes
Red de organizaciones	Basada en temas o cambios de políticas.	Miembros individuales o miembros organizacionales	Lobbying, litigio protesta, encontrar hechos, transparencia y coordinación	Colectivo y negociado.

Fuente: Alnoor Ebrahim¹⁸ (Traducción libre de la autora)

4. ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

La noción original de Estado y la sociedad civil se desarrolló en el campo de la filosofía política, pero fue en el siglo XVII cuando Hobbes planteó un sentido racional y liberal¹⁹ del Estado, afirmando que éste se crea por la necesidad común de obtener seguridad, misma que es posible alcanzar mediante la unificación de criterios que promuevan ayuda mutua y no obstaculización continua. Hobbes²⁰ define al Estado como una persona a la cual una multitud le ha cedido la utilización de la fuerza y los medios, que podrá utilizar cuando lo crea conveniente para asegurar la paz y defensa común, sin limitar la seguridad a la protección de la vida, sino también al resguardo de las propiedades de cada individuo. Como garante de la propiedad privada, el Estado tiene el derecho de aplicar el poder mediante las leyes civiles:

¹⁸ Alnoor Ebrahim, "Making sense of accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits" *Non Profit Management & Leadership*, Vol. 14, No. 2, Winter 2003, p. 204.

¹⁹ El liberalismo limita la intervención del Estado a la protección del derecho a la vida, a sus libertades y a la propiedad, ya que se considera que cada persona es responsable de su propio destino al establecer y mantener los mecanismos que permitan la libre operación del mercado.

²⁰ Hobbes, Thomas *El Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 11.

“Todos los hombres tienen derecho a todas las cosas, lo cual es necesariamente causa de guerra; y por consiguiente, siendo esta propiedad necesaria para la paz y dependiente del poder soberano es el acto de este poder para asegurar la paz pública mediante las leyes civiles”.²¹

De esta manera, “una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos”.²² Como efecto de este acuerdo voluntario, surge la sociedad civil, considerada por algunos críticos como un concepto artificial y construido para representar la contraparte del Estado.

En esta visión, se autoriza al Estado a tener ingerencia sobre aspectos públicos o de interés público, con el título de autoridad pública - a diferencia de la sociedad civil, la cual conserva todos los aspectos privados, como son la familia, las organizaciones y la economía privada.

Para Marx²³ existe una diferenciación entre Estado y sociedad, en la cual las funciones del Estado se sitúan en la mediación de conflictos al interior de una continua lucha de clases sociales o en la contradicción entre los diversos sectores del capital.

En su definición, Norberto Bobbio considera a la sociedad civil como la “esfera de relaciones entre individuos, grupos y organizaciones que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las organizaciones gubernamentales”.²⁴ La relación entre estas dos esferas se lleva a cabo gracias a un intermediario - llamado sociedad política - que incluye a los partidos políticos y los sindicatos. Esta sociedad política, según la concepción de Bobbio, selecciona, agrega y transmite las demandas de la sociedad que se volverán

²¹ *Ibid.*, p. 20.

²² *Ibid.*, p. 13.

²³ Gozzi, Gustavo, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Grianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*. España, Siglo Veintiuno Editores, 1997, p. 545.

²⁴ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 42.

objeto de decisión política²⁵ y a su vez, el gobierno tiene que dar respuesta a estas demandas de forma paralela, para evitar el riesgo de caer en una ingobernabilidad.²⁶

Por su parte, Gramsci consideró que la sociedad civil no sólo es la contraparte del Estado, sino cumple una doble función, al considerarse también parte de la política. Así también, afirmó que el Estado tiene como función principal lograr el control de la sociedad civil de dos maneras: la primera, logrando hegemonía y dominación, y la segunda, obteniendo consenso y aplicando coerción. Esta función debería llevarse a cabo mediante la utilización de instituciones como las asociaciones sociales, políticas e instituciones culturales de la sociedad civil y la utilización del aparato legal, burocrático, policial y militar del Estado.²⁷

Gramsci considera a la sociedad civil como independiente del ámbito económico y del poder del Estado, lo cual da lugar al modelo de interacción tripartita conformado por el Estado, la sociedad civil y mercado.

Al interior de la sociedad civil se sitúan formas asociativas como partidos y sindicatos políticos, (mismos que también se consideran parte del Estado), instituciones culturales y valores de la sociedad civil; en este sentido, los movimientos sociales son reconocidos como formas organizativas de la sociedad civil e instrumentos clave en la lucha de clases, situación normal en las sociedades capitalistas.

Basándose en la teoría de Gramsci, Habermas²⁸ sostiene la idea de que en la modernidad la diferenciación entre el ámbito doméstico (la familia) y el ámbito del mercado han creado una doble identidad del individuo burgués, como padre de familia y como propietario, por lo que se diluye la diferenciación entre la sociedad y el Estado. Aunque reconoce como válido el esquema tripartito de

²⁵ *Ibid.*, p. 43.

²⁶ *Ibid.*, p. 44

²⁷ Cohen Jean y Andrew Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 183, 208.

²⁸ *Ibid.*, pp. 280-291

Gramsci, separa a los partidos políticos de la sociedad civil y del Estado, para ubicarlos en un espacio intermedio.

A partir de las reflexiones de Gramsci y Habermas, Cohen y Arato hacen una separación en tres grupos: Estado, sociedad civil y mercado, considerando a los partidos políticos como los intermediarios entre la sociedad civil y estado y a los sindicatos como los intermediarios entre la sociedad civil y el mercado (V.Tabla 2).

Tabla 2. Interacción Tripartita



Fuente: Elaboración propia a partir de Cohen y Arato.

Los autores consideran a la sociedad civil como

“...una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima, la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna, se crea por medio de formas de autoconstrucción y automovilización”.²⁹

Además, se reconocen como elementos a la pluralidad (familias, grupos informales y asociaciones voluntarias), la publicidad, (instituciones de cultura y comunicación), la privacía (dominio según el autodesarrollo individual y las preferencias morales), la legalidad (estructuras normativas generales y derechos básicos indispensables para delimitar la pluralidad, publicidad y privacía).

²⁹ Fernández Santillán, José, *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Ed. Oceano, 2003, p. 239.

El resurgimiento del concepto de sociedad civil en la década de los ochenta, asociada a la caída de los gobiernos autoritarios en Europa del Este y América Latina, contribuyó a la apertura de los espacios públicos antes considerados áreas exclusivas de actuación gubernamental; para Cohen y Arato este concepto incluye

“...la concepción de la autolimitación, la idea de la sociedad civil compuesta por movimientos sociales así como por un conjunto de instituciones, la orientación a la sociedad civil como un nuevo terreno de democratización, la influencia de la sociedad civil sobre la sociedad política y económica, y finalmente, la comprensión de que la liberación de la sociedad civil no es necesariamente idéntica a la creación de la sociedad burguesa, sino que más bien implica una elección entre una pluralidad de tipos de sociedad civil”.³⁰

Cohen y Arato³¹ enfatizan la necesidad de los partidos políticos de perseguir la legitimidad a largo plazo, promoviendo la construcción de instituciones democráticas en la sociedad civil, aunque esto pareciera aumentar las demandas sociales.

En México la apertura de estos espacios se llevó a cabo después de un largo periodo de un gobierno corporativista³², caracterizado por la excesiva regulación burocrática estatal sobre la economía nacional, aunada a una política social propia de un Estado benefactor.³³ Desde la óptica de los neoconservadores, esta situación propició demandas sociales excesivas, que el Estado no fue capaz de sostener, por lo que recurrió a un excesivo déficit fiscal y al endeudamiento externo en un intento por mantener la estabilidad social.

El proceso de apertura fue dirigido por la corriente política y económica neoliberal promovida por organismos multilaterales como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, que condicionan su ayuda financiera a la

³⁰ Cohen Jean y Andrew Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*, p. 35.

³¹ *Ibid.*, p. 36.

³² Se entiende por corporativismo al control gubernamental sobre el sistema político, sindicatos, organizaciones campesinas y populares.

³³ El Estado benefactor busca el control de los sectores clave para el desarrollo de la economía y distribución de las riquezas mediante políticas fiscales y programas asistenciales que estimulen el crecimiento, pleno empleo y baja inflación.

aplicación de políticas restrictivas en varios países latinoamericanos, entre ellos México, como parte de la política de “ajuste comercial” de los años ochenta.

Es así como, mostrando un renovado interés por la sociedad civil y política y lo que ésta representa, se abren los primeros espacios políticos durante la década de los ochenta en México, que permiten la creación y consolidación de partidos políticos de oposición; éstos obtienen importantes espacios de elección popular, como resultado de los movimientos sociales que se venían gestando con fuerza desde los años sesenta. Dichos movimientos sociales habían surgido como consecuencia de la crisis económica y del descrédito del sistema político mexicano, incluyendo a los partidos políticos y sindicatos.³⁴

5. ¿QUÉ ES LA GOBERNABILIDAD?

Como se menciona anteriormente, a la sociedad civil se le reconoce como un espacio político, un terreno de democratización importante para el Estado, que exige un replanteamiento sobre el papel del Estado frente a una sociedad civil más plural.

Para Aguilar Villanueva³⁵, el término gobernabilidad infiere un enfoque estrictamente gubernamental, referido a la probabilidad de que el gobierno rija a la sociedad basándose en su propia capacidad por dirigirla, y considerando como principio la existencia de una sociedad ingobernable, destinada al conflicto y a la crisis.

Inicialmente, se empezó a utilizar más comúnmente el término negativo de ingobernabilidad, para referirse a las crisis gubernamentales surgidas a partir de la incapacidad de los gobernantes ante las demandas excesivas de los

³⁴ Galán, José “Datos de una amplia investigación realizada en la UAM (Cedioc)” junio 24 2001, p.1, Recuperado febrero 15 de 2003 [En línea] <<http://www.uam.com>>.

³⁵ José Aguilar Villanueva, “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, ponencia en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y e la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007, Recuperado el 1 de julio de 2008 de www.clad.org.ve, p, 5.

ciudadanos. Para Pasquino³⁶ este efecto se basa en la falta de integración de la capacidad y recursos de gobiernos y gobernantes por un lado y demandas, apoyo y recursos de los ciudadanos y grupos sociales por el otro, concluyendo que la gobernabilidad e ingobernabilidad son procesos cambiantes de relaciones complejas de un sistema político.

Bajo la óptica institucionalista, Oriol Prats considera a la gobernabilidad como la capacidad de un sistema político para gobernarse a sí mismo en el contexto de otro sistema más amplio del que forma parte. La gobernabilidad deriva del alineamiento efectivo entre las necesidades y capacidades de un sistema sociopolítico. El nivel de gobernabilidad se refleja entonces en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementadas en respuesta a necesidades y demandas específicas. Este autor considera que el concepto de gobernabilidad se ha manejado ambiguamente desde sus orígenes en los años setenta, cuando la Comisión Trilateral realizó un estudio sobre la gobernabilidad en países con políticas económicas propias del Estado benefactor, cuyos resultados hicieron patente el desajuste entre las demandas sociales en los Estados de bienestar y las crisis financieras y fiscales que se vivían en la época. En estas circunstancias, se habla de la gobernabilidad como “la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para atenderlas”³⁷, poniendo en entredicho la capacidad de las instituciones públicas para atender las demandas sociales. Más adelante, buscando la consolidación de gobiernos democráticos en transición, se replantea la función principal del Estado, y se considera como gobernabilidad “aquel estado de un país que, por un lado evitaba la regresión autoritaria y, por el otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas”.³⁸

³⁶ Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política, cit.*, p. 70.

³⁷ Oriol Prats, Joan, “El concepto y el análisis de gobernabilidad”, *Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, 2003, España, p. 240, recuperado el 20 de marzo del 2006 de Instituto Internacional de Gobernabilidad, página de Internet <<http://www.iigov.org>>.

³⁸ *Ibid.*, p. 241.

Para Aguilar³⁹, el enfoque de gobernabilidad continúa con el patrón original de dirigir a la sociedad, dentro del cual la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la acción pública, pero en ningún modo el sujeto.

Como corrientes precursoras del término de gobernabilidad se señalan los planteamientos del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, quienes en un inicio utilizan el término en relación al cumplimiento de tres funciones: a) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; b) capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones y c) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos”.⁴⁰

Se habla entonces de una gobernabilidad democrática, con cierto sentido político e ideas basadas en principios y valores democráticos.

“Si la gobernabilidad es simplemente la capacidad de un sistema político de resolver conflictos mediante reglas, la gobernabilidad democrática es aquella que lo hace a través de reglas democráticas, deseables en sí mismas como componentes indispensables del desarrollo humano”.⁴¹

Las consideraciones anteriores sobre gobernabilidad incluyen el papel al cual el Estado está destinado, señalada por Hobbes, en donde se busca obediencia y control de la sociedad para asegurar la paz. Lo que ha cambiado en estas consideraciones es la forma de llevar a cabo dicha función: el cambio surge como consecuencia de la pluralidad, misma que hace más complejas las relaciones y exige mayor especialización para atender las problemáticas en la medida en que surgen.

³⁹ José Aguilar Villanueva, “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, p. 7

⁴⁰ Kauffman, Kraay y Labatón, citados en Oriol Prats, Joan, *Ibid.*, p. 241.

⁴¹ Echavarría, Koldo “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”, *Cit.*, 2-5 Nov. 2004, Recuperado el 20 de septiembre de 2006 de <www.clad.org>.

En consecuencia, la gobernabilidad se torna un concepto complejo para el análisis, por lo que - para facilitar este proceso - el concepto de gobernanza resulta de utilidad. Esta distinción permite diferenciar entre “variables dependientes (gobernabilidad) e independientes (gobernanza), lo que facilita la metodología sobre su estudio”.⁴²

5.1 ¿Qué es la gobernanza?

El concepto de gobernanza surge en Europa en los años noventa, durante el proceso de construcción europea, al hablar de “una gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales”.⁴³ De esta manera, se considera a la gobernanza un elemento de la gobernabilidad que merece atención especial: en consecuencia, se crea toda una teoría en donde la gobernanza moderna es considerada una forma de gobernar incluyente respecto de la participación de actores estatales, no estatales, públicos y privados que participan o cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas.

“La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones”.⁴⁴

Aguilar⁴⁵ ubica a la gobernanza como el proceso de dirección de la sociedad que ya no considera la acción unilateral del gobierno sino que es incluyente de otros actores, reconociendo un proceso directivo postgubernamental mas que antigubernamental en donde el estilo jerárquico centralizado se convierte en un

⁴² Oriol Prats, Joan “El concepto y el análisis de gobernabilidad”, p. 242.

⁴³ *Ibid.* p. 242.

⁴⁴ Rhodes, R. A., citado en Mayntz, Renate “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia*, s vol., No. 21, 2001, p. 1. Recuperado el 30 marzo de 2006 de <<http://www.clad.org.ve>>

⁴⁵ José Aguilar Villanueva, “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, p. 9.

estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.⁴⁶

La inclusión de actores autónomos y de redes entre organizaciones en la toma de decisiones gubernamentales modifica el papel de la administración pública.

Así, la gobernanza ha obligado a la creciente racionalización de las actividades de las instituciones gubernamentales, y ha incidido en la modificación de las políticas públicas⁴⁷ que formulan y aplican: asimismo, implica una reciprocidad por parte de las OSC a quienes delegan funciones y transfieren fondos de origen público, pero a quienes también exigen niveles crecientes de racionalidad y profesionalización en el desempeño de sus actividades.

Se identifican tres tipos de gobernanza:

- a. Neocorporativismo; se presenta al realizarse negociaciones institucionalizadas entre el Estado, empresas y trabajadores organizados de alto rango, para llegar a acuerdos sobre temas de política macroeconómica. En México pueden considerarse como ejemplo los Pactos económicos realizados por el gobierno, sindicatos y cúpulas empresariales.
- b. Redes mixtas; abarcan a las negociaciones entre actores públicos y privados sobre asuntos más específicos. Ciertos sectores de la política forman consensos negociados que facilitan la formación de una política, con la idea de que al momento de aplicarla, habrá más aceptación. Un ejemplo de esto son los consensos hechos entre las cámaras de diputados y las organizaciones de la sociedad civil, con la intención de

⁴⁶ Incluí párrafo

⁴⁷ Para Manuel Alcántara Saez las políticas públicas representan un “conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigidas a tener influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”, en “Elementos para el estudio de la Gobernabilidad...”, Cit., p. 106.

proponer y desarrollar la Ley de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

- c. Autorregulación de la sociedad; se trata de las negociaciones entre representantes privados en presencia de intereses diferentes y opuestos. El gobierno no interfiere en estos procesos de las organizaciones, que imponen libremente sus propios criterios - a menos que interfieran con aspectos públicos. Una forma de establecer a la gobernanza autorregulada es mediante la aplicación de las normas éticas de conducta.

También se establece que para que la gobernanza se realice, las instituciones públicas y privadas deben cumplir con ciertas condiciones estructurales e institucionales. En este sentido, las instituciones públicas deben:

- a. Establecerse en sociedades civiles fuertes; es decir, el poder debe estar distribuido al interior de la sociedad, con autoridades aceptadas democráticamente como legítimas.
- b. Contar con autoridades políticas con recursos suficientes para la toma de decisiones, diversificadas para responder a las necesidades con rapidez y competentes en su campo.

Por su parte, las instituciones privadas deben:

- a. Existir como sociedad civil diferenciada y bien organizada. No deben ser controladas políticamente.
- b. Especializarse por temas, en representación de diversos intereses económicos, productivos, etc.
- c. Identificarse, y no ser grupos hostiles.
- d. Eficientizar su área, sin dominar a las demás.

6. ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La administración pública es una organización integrada por personal profesional y dotada de recursos económicos y materiales necesarios para poner en práctica las decisiones tomadas por el gobierno. De estas decisiones emanan las políticas públicas, consideradas por Alcántara como un “conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigidas a tener influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.⁴⁸

Para el mismo autor, las políticas públicas se convierten en un conjunto de instrumentos que se ponen al servicio del logro de determinados objetivos de carácter social, económico, ambiental y político, que no sólo contienen el trabajo gubernamental, sino también elementos de decisión o de asignación cuya naturaleza deriva, en mayor o menor medida, de la coerción ejercida por la legítima autoridad de los actores gubernamentales, y que pueden afectar, por su contenido o por su efecto, a un público muy diverso, compuesto por individuos, grupos u organizaciones, de manera extremadamente heterogénea.⁴⁹

Algunas de estas políticas limitan los intereses o la libertad de las personas a las que se dirigen,⁵⁰ por lo cual pueden ser rechazadas por el público afectado, al considerar que limitan sus intereses y su libertad de acción; sin embargo, estas personas pueden someterse a estas reglamentaciones, no como una aceptación de la legitimidad de la dominación de los preceptos gubernamentales, sino por conveniencia o simple aceptación de una fuerza mayor frente a sus propias debilidades.

Los efectos de la política pública deben enfatizar el significado que representa para la sociedad lo que el gobierno hace para y por ella, con sus consiguientes repercusiones en la legitimidad del sistema.

⁴⁸ Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 106

⁴⁹ *Ibid.* p. 107.

⁵⁰ *Idem.*

Theodore Lowi clasifica a las políticas públicas en cuatro vertientes:

- Políticas regulatorias, que rigen el comportamiento basándose en restricciones como los reglamentos; en caso de incurrir en falta, se recurre a multas o castigos.
- Políticas redistributivas, enfocadas a otorgar beneficios fiscales a unos y castigar económicamente a otros, con la finalidad de repartir esos ingresos en programas de asistencia pública.
- Políticas distributivas, las cuales otorgan igual acceso a los recursos para todos los ciudadanos.
- Políticas constitutivas, que definen reglas sobre reglas.⁵¹

7. LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para entender los motivos por los cuales varía la administración pública, resulta de utilidad uno de los planteamientos básicos señalados Shafritz y Hyde⁵², quienes afirman que la práctica y las ideas acerca de la administración pública están conformadas por instituciones y valores políticos, económicos, sociales y culturales. Los autores sostienen que es el contexto en donde se desarrolla la administración pública y no su composición interna lo que determina su funcionamiento y sus potencialidades de transformación, ya que esta disciplina comprende sólo un aspecto del funcionamiento del sistema político. El contexto da contenido a los supuestos sobre el gobierno, el funcionamiento de las organizaciones y la naturaleza humana implícitos en la acción y reflexión administrativas.

⁵¹ Lowi, Theodore citado en Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Cit., p. 115.

⁵² Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 8.

Se considera a la administración pública como la respuesta a las necesidades administrativas surgidas de las evoluciones económicas, sociales y culturales que rodean al gobierno en turno.

Aunque, en gran medida, la clasificación de políticas públicas es la misma, las decisiones políticas que las generan han sido modificadas como consecuencia de los marcos cambiantes de la relación Estado-sociedad civil en los últimos años, dando lugar a la reestructuración de la administración pública de acuerdo con las necesidades cambiantes. Cabrero hace una reseña al respecto, y considera que a partir de los años treinta la mayoría de los países capitalistas expanden la acción gubernamental: el principal reto era lograr la cobertura de los servicios básicos, convirtiendo a los gobiernos en “grandes aparatos de producción masiva de servicios”⁵³; su capacidad ejecutiva se asienta “exclusivamente en la delegación del poder que democráticamente se produce a través de las elecciones”.⁵⁴

Esta delegación de poder se otorga a los niveles más altos del gobierno, en donde se analizan los orígenes y causas de los problemas nacionales, para los que se proponen diferentes soluciones cargadas de consideraciones políticas, lo cual da como resultado las políticas públicas que deberán aplicarse.

En los niveles medios del aparato administrativo gubernamental se encuentran los responsables de la implementación de políticas de la mejor manera posible. Para ello, necesitan el trabajo de los niveles bajos. Para Blanco y Gomá “los agentes implementadores no son sujetos absolutamente insubordinados a las órdenes dictadas por las élites centrales, sino que mantienen una cierta discrecionalidad que les permite influir en su orientación.”⁵⁵

⁵³ Cabrero Mendoza, Enrique, “Gestión Pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”, en *La gestión pública y su situación actual*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 19.

⁵⁴ Blanco Ismael y Richard Gomá, “La crisis del modelo de gobierno tradicional” *Gestión y Política Pública*, Vol. XII, No. 1, semestre de 2003, p. 10.

⁵⁵ *Ibid.* p. 10.

Estos procesos se explican mediante preceptos legales, procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia como ejes rectores de la administración pública tradicional.

A mediados del siglo XX, el Estado rebasa los límites de la administración pública tradicional, ampliando su intervención hacia diversos sectores y convirtiéndose en un Estado Omnipresente, obligado a atender todas las necesidades percibidas. Esto da como resultado una lógica de acción gubernamental confusa y difusa, ya que:

“Las dependencias gubernamentales se bifurcan, se contraponen y se disputan los espacios y los recursos, los cuales, por cierto, comienzan a ser más escasos dados los altos niveles de déficit público a los que se llega en el escenario de una excesiva intervención estatal. En medio de este proceso de fragmentación los grupos organizados de la sociedad comienzan a introducirse por todas las rendijas. La acción gubernamental deberá ser en adelante mucho más interactiva con agentes y agencias no gubernamentales”.⁵⁶

Así, la elaboración de las políticas públicas y de los programas gubernamentales empieza a llevarse a cabo en la interacción constante con agentes no gubernamentales, lo cual origina el proceso de gobernanza.

En consecuencia, se modifica la percepción del buen gobierno, definido como aquél que muestre “eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas)”.⁵⁷

⁵⁶ *Ibid.* pp. 20 y 21.

⁵⁷ *Ibid.* p. 23.

Lo anterior marca también el inicio de una ola reformadora que representa un modelo económico universal de gobierno, y en donde la nueva administración pública centra su atención en la eficiencia.⁵⁸

Christensen y Laegreid⁵⁹ identifican dos características principales de la nueva administración pública. La primera otorga especial énfasis a las normas y valores económicos; se enfoca en la eficiencia que motiva a transformaciones de la organización formal del sector público, como son los procedimientos, pericia y relación con el sector privado. La segunda es la adopción de un carácter híbrido del modelo de la nueva administración pública, ya que por un lado se ofrece una administración profesional práctica, que permite el control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas que tienen libertad para administrar, utilizando normas explícitas de rendimiento y un mayor énfasis en su control; y por el otro, se motiva la competencia, contratación, transferencia de poder estructural, desagregación de unidades y técnicas de administración del sector privado.

Entre las implicaciones de estas características se encuentra el conferir prioridad a las políticas económicas por encima de las políticas sociales, pues el énfasis se establece en normas y valores económicos. Además, sugieren que las consideraciones económicas promueven directamente el bienestar social. Se otorga también una gran importancia a la eficiencia de las actividades gubernamentales, cuando:

“La preocupación por la eficiencia provoca que se tienda a exagerar la necesidad del rendimiento de cuentas gerencial, antes bien a fomentar la responsabilidad política. La eficiencia no constituye garantía alguna del buen juicio político y social esencial para garantizar la responsabilidad y la legitimidad políticas genuinas”.⁶⁰

⁵⁸ Christensen, Tom y Per Laegreid, “La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa”, *Gestión y Política Pública*. Vol. X, 1, primer semestre 2001, pp. 55-100.p. 55.

⁵⁹ *Ibid.* p. 55.

⁶⁰ Gregory, citado en Christensen, Tom y Per Laegreid en “La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa”, *Cit.*, p. 85.

Refiriéndose a la segunda característica, Christensen y Laegreid plantean la existencia de un choque de ideas, al hablar de la inclusión de un pensamiento gerencialista, en el momento en que se otorga prioridad a las acciones gerenciales sobre las de la burocracia. Este pensamiento incluye la descentralización, devolución estructural de facultades y delegación de responsabilidades. Sin embargo, también plantea la necesidad de un mayor énfasis en el control, lo cual requiere una concentración del poder, así como de la centralización, coordinación y control; los arreglos contractuales con agentes externos son uno de los principales mecanismos para alcanzar esa meta.

Las tendencias hacia la descentralización, devolución estructural de facultades y la consecuente fragmentación exigen una mayor coordinación que asegure la coherencia de las políticas en el gobierno⁶¹.

La adopción de algunos conceptos utilizados internacionalmente, tales como gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo humano, y otros términos, como liderazgo, descentralización y eficiencia parecen transportados de la esfera del mercado que promueve cambios en la actuación gubernamental y en las concepciones teóricas sobre administración pública, con repercusiones particulares en la sociedad.

Christensen y Per Laegreid⁶² consideran que la presión del medio ambiente internacional para adoptar las reformas al modelo de nueva administración pública puede modificar significativamente los sistemas nacionales, cuando existe liderazgo político-administrativo y compatibilidad con las tradiciones histórico-culturales. Brunsson y Olsen,⁶³ por su parte, afirman que ésta puede no ser tan significativa cuando los dirigentes políticos y administrativos tratan

⁶¹ Peters y Savoie, citados por Tom Christensen y Per Laegreid en *“La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa”*, p. 84.

⁶² *Ibid.* p.59.

⁶³ *Idem.*

conscientemente de detener o evitar las reformas, debido a que no son compatibles con las normas y valores tradicionales.

Aunque los conceptos provenientes del ambiente internacional sean interpretados y asimilados de diferente manera, la participación de otros grupos de interés en los aspectos públicos es considerada por Uvalle como una realidad factual, integrada por

“...actores, relaciones, presiones, apoyos, organizaciones y acciones que entrelazan hasta configurar el mundo tangible que obliga a los gobiernos y las administraciones públicas a dar respuestas diferenciadas a los problemas públicos”.⁶⁴

Por lo anteriormente expuesto, puede concluirse que la administración pública es modificada de acuerdo con las necesidades políticas, económicas y sociales de un país, así como por influencia del medio ambiente internacional.

8. CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

8.1 Evolución de las ciencias administrativas

Para los fines de la presente obra, es oportuno analizar la evolución de las ciencias administrativas involucradas en el presente trabajo.

Se considera que la palabra *administración* viene del latín *ad* (hacia, dirección, tendencia) y *minister* (subordinación u obediencia), y señala a aquel que realiza una función bajo el mando de otro, es decir, aquel que presta un servicio a otro.⁶⁵

⁶⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, “La recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública” *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 10, No. 33, Sept-Dic 2003, pp. 249-272.

⁶⁵ Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*. México, McGraw Hill, 2006, p. 10.

Aunque ha sido difícil definir el momento exacto en que se crean las ciencias administrativas, Koontz y O'Donnell⁶⁶ aseguran que el filósofo griego Sócrates habla de la administración en su discusión con Nicómaco, cuando se refiere a ella como una habilidad personal que se separa del conocimiento técnico y la experiencia.

También consideran que Platón, en la República, expone su percepción sobre el estilo democrático de gobierno y la administración de los negocios públicos; de igual manera, Aristóteles, en la Política, analizó las formas de gobierno y consideró tres formas de administración pública: monarquía, aristocracia y democracia.

George y Álvarez⁶⁷ afirman que, aunque en tiempos antiguos el pensamiento administrativo existió, Platón y Sócrates sólo verbalizaron algunos principios, sin que fueran unificados en un esquema de pensamiento administrativo; tampoco existe evidencia de la utilización de técnicas administrativas construidas sobre otras anteriormente concebidas. Consideran que a finales del siglo XVIII, cuando se introdujeron mejoras en las técnicas de la manufactura, se originaron nuevos enfoques en la administración. La llegada de la Revolución Industrial generó necesidades que exigieron un cambio en el pensamiento administrativo.

Durante el siglo XIX surgió la administración como una disciplina emanada de las aportaciones hechas por economistas como Adam Smith y Stuart Mill, y en el siglo XX, la administración adquirió mayor importancia, gracias al crecimiento de las organizaciones que dieron origen a las diversas corrientes del pensamiento, mismas que, a su vez, complementaron las ciencias administrativas, dando inicio a las diferentes escuelas de pensamiento.

⁶⁶ Koontz, Harol y Cyril O'Donnell, en *Introducción a la teoría general de la administración*, Cit., p. 28.

⁶⁷ George, Claude S. y Lourdes Álvarez, *Historia del pensamiento administrativo*. México, Pearson, 2005, pp. 24, 58.

En el estudio de las diferentes escuelas de pensamiento, que se realiza a continuación, se hará especial énfasis en las corrientes y teorías consideradas como líneas conductoras de esta investigación.

8.2 Escuela de administración científica

Esta corriente surge a partir de la necesidad de aplicar métodos científicos, como la observación y medición, a las actividades realizadas en las organizaciones: se racionalizan las actividades empleadas en los procesos de producción, poniendo especial énfasis en las tareas que llevan a cabo los obreros, con el objeto de obtener el mayor rendimiento posible. Se considera a Frederick W. Taylor el iniciador de esta corriente, pues establece cuatro principios básicos en el actuar de los gerentes:

- Inclusión del proceso de planeación en las actividades, para evitar la improvisación;
- preparación de las actividades a realizar, tomando en consideración a las personas más aptas para realizarlas;
- control sobre las actividades que se realizan;
- ejecución de las actividades, distribuyendo el trabajo por realizar.

8.3 Escuela de administración general e industrial

La administración científica se enfoca hacia las tareas realizadas por el obrero, dejando a un lado el orden de la estructura de la organización responsable de obtener eficiencia en los resultados. En cambio, la administración industrial, encabezada por Henry Fayol, subsana esta problemática, ya que concibe a la organización como una totalidad, y a su

estructura como la base necesaria para garantizar la eficiencia de todas las partes involucradas.

Fayol enfocó a la organización como una entidad legal abstracta, originada y dirigida por un sistema racional de reglas y autoridad. La empresa justifica su existencia a través del logro de su objetivo primordial: proveer a los consumidores de valores en la forma de bienes y servicios.⁶⁸ El autor establece catorce puntos clave, encaminados a la definición y establecimiento de líneas de mando, responsabilidades, funciones, comportamientos entre otros.

8.4 Escuela del comportamiento

En la escuela del comportamiento se reconoce la importancia del individuo en cualquier esfuerzo cooperativo, puesto que el administrador logra que se hagan las cosas a través de las personas. El estudio de la administración se concentra en los trabajadores y sus relaciones interpersonales, incluyendo en el análisis del comportamiento temas como motivación, dinámica de grupos, motivos individuales, relaciones de grupo, etc.⁶⁹

8.5 Escuela cuantitativa

La utilización de equipos mixtos de científicos de varias disciplinas es probablemente la característica más obvia de la escuela cuantitativa del pensamiento administrativo. Denominada instintivamente como investigación de operaciones, investigación operacional y ciencia administrativa, esta escuela involucra el conocimiento de varias disciplinas al estudio, de manera que conlleven a la solución efectiva de un problema. Esta corriente adquiere fuerza cuando los líderes administrativos integran equipos de investigación para profundizar en la solución de problemas mediante la utilización de la ciencia

⁶⁸ *Ibid.* p. 101.

⁶⁹ *Ibid.* p. 131.

administrativa que incluye en su proceso la formulación del problema, construcción de un modelo matemático que represente el sistema bajo estudio, inclusión de un conjunto de variables, derivar la solución del modelo estableciéndole valores, comprobar el modelo y la solución, establecer controles sobre la solución y, poner la solución en operación.⁷⁰

8.6 Escuela de sistemas

La escuela de sistemas representó un nuevo paradigma en el pensamiento científico de mediados del siglo XX, pues dirigió el análisis de los sucesos hacia la totalidad, en oposición a la tendencia a fraccionarla. Se propuso que para comprender los fenómenos se requiere no sólo estudiar sus elementos, sino también las relaciones entre ellos y el entorno.

La teoría de sistemas impactó a una amplia gama de disciplinas científicas porque los modelos, conceptualizaciones y principios se hicieron interdisciplinarios, introduciendo las nociones de información, retroalimentación, control, estabilidad, etc. Se definió al sistema como “un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineados por los límites identificables de su ambiente o suprasistema”⁷¹. Los límites identifican la distinción entre un sistema abierto y uno cerrado. El sistema cerrado tiene límites rígidos, mientras que el abierto mantiene una interacción con el medio exterior o suprasistema.

El principal impulsor de la teoría de sistemas fue Ludwig Von Bertalanffy, quien identificó dos clases de sistemas: los reales y los conceptuales. Los primeros son las entidades que se perciben o se infieren por observación, mientras que los segundos son construcciones simbólicas⁷². Así, para comprender los

⁷⁰ Ackoff, Russell L., citado en George, Claude S. y Lourdes Álvarez, *Historia del pensamiento administrativo*, p. 142.

⁷¹ Kast, Freemont y James Rosenzweig, citados en George, Claude S. y Lourdes Álvarez, *Historia del pensamiento administrativo*, Cit., p. 176.

⁷² George, Claude S. y Lourdes Álvarez, *Historia del pensamiento administrativo*, Cit., p. 176.

fenómenos estudiados, se requiere no sólo analizar los elementos involucrados, sino también comprender las relaciones entre ellos y el entorno, mediante la utilización de un enfoque de sistemas.

“El enfoque de sistemas es básicamente una metodología de diseño, y como tal, cuestiona la misma naturaleza del sistema y su papel en el contexto de un sistema mayor... se requiere una comprensión del sistema en relación con todos los demás sistemas mayores y que están en interfaz con el mismo. se le llama extrospectiva”.⁷³

El enfoque de sistemas es descriptivo, e incluye los principios de la teoría general de sistemas, la cual proporciona fundamentos teóricos con capacidad de investigación.

Andrade aplica un enfoque de sistemas a la teoría política: considera que el entrelazar hechos nos lleva a la idea de sistema, entendiendo por esto al “conjunto de unidades que por su vinculación recíproca puede ser identificado globalmente como una unidad mayor”⁷⁴, en donde la variación de una situación específica afecta a otras unidades. Afirma que en la teoría política contemporánea se intenta establecer un esquema conceptual de los sistemas, y que para ello se recurre a la utilización de modelos, con la intención de reproducir las características básicas de un sistema, de manera que pueda entenderse más fácilmente. Además, identifica la existencia de tres clases de modelos: los analógicos, que utilizan comparaciones, los formales, que representan una serie de relaciones entre varios fenómenos, y los teóricos, que buscan enlazar conceptos para explicar las relaciones entre los diferentes elementos de un sistema.

⁷³ Van Gigch, John P. *Teoría general de Sistemas*, México, Editorial Trillas, 1990, pp. 24-25.

⁷⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Oxford University Press, 2005, p. 20.

8.7 Administración estratégica

La escuela de sistemas introduce al pensamiento administrativo la importancia de considerar a la organización como un sistema abierto que puede ser afectado por la constante interacción de ésta con el medio externo que la rodea. Reconocer que los eventos externos afectan los procesos internos de la organización vuelve prioritario analizar la complejidad de la relación con el entorno y la manera en que éste puede afectar a las organizaciones en sus funciones, e inclusive poner en riesgo su permanencia en la actividad. Este análisis se lleva a cabo aplicando la administración estratégica.

Una vez más, el crecimiento de las empresas y la integración de nuevos conocimientos tecnológicos y sistemáticos requerían cambios en la administración: la evolución de la administración estratégica se lleva a cabo durante el siglo XX.

El concepto de estrategia tiene raíces en la civilización griega: la locución *stratego* significa planificar la destrucción de los enemigos en razón del uso eficaz de los recursos⁷⁵. En sentido administrativo, Alfred Chandler definió a la estrategia como el elemento que determinaría los objetivos básicos a largo plazo, así como la adopción de los cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para alcanzar dichos objetivos.⁷⁶

Por su parte, Mintzberg la define como “un modelo en una corriente de decisiones o acciones”⁷⁷ haciendo hincapié en que las estrategias se pueden arraigar en cualquier lugar en donde las personas tengan la capacidad de aprender y los recursos para apoyarla.

El proceso de administración estratégica incluye seis actividades principales: formulación de la misión y objetivos, análisis del ambiente externo para

⁷⁵ Teece, David, *et al.*, citado en George, Claude S. y Lourdes Álvarez, *Historia del pensamiento administrativo*, p. 241.

⁷⁶ George, Claude S. y Lourdes Álvarez, *Op. Cit.*, p. 241.

⁷⁷ Hill, Charles W. L. y Gareth R. Jones, *Administración Estratégica. Un enfoque integrado*. México, McGraw-Hill, 1999, p. 7.

identificar oportunidades y amenazas, análisis de los recursos de la organización para identificar fortalezas y debilidades, formulación de la estrategia, implementación de la misma y evaluación de los resultados.⁷⁸

Se establece como punto de partida a la misión de la organización, ya que es necesario reconocer el por qué y el deber ser de la organización, para después convertirla en objetivos que permitan lograr lo que se desea.

Una vez definidas la misión y los objetivos deseados, se analiza el ambiente externo, identificando el ambiente inmediato (o de la industria), el ambiente nacional y hasta el macroambiente, si se desea un análisis más amplio. De esta manera se identifican las posibles oportunidades y amenazas de la organización.

Analizar los recursos con los que cuenta la organización conlleva a un conocimiento interno: saber con cuales recursos tangibles e intangibles se cuenta, y obtener ventajas competitivas, es decir, definir las fortalezas y debilidades de la organización.

El siguiente paso es elaborar una estrategia, entendiéndola como el “producto de un proceso racional de planeación”⁷⁹, que es utilizado para concretar la misión y alcanzar los objetivos organizacionales. Las estrategias pueden orientarse a nivel funcional, buscando elevar eficiencia, calidad, innovación y satisfacción del cliente; a nivel de estrategias de negocio, al buscar un posicionamiento en el mercado que logre afianzar a la organización en el mercado, mediante ventajas competitivas y estrategias globales enfocadas a extender sus operaciones, o ingresar en otros negocios con la finalidad de maximizar utilidades a largo plazo.

En la puesta en marcha de la estrategia deben incluirse cuatro componentes principales⁸⁰: diseño de una estructura organizacional en donde se asignan tareas; autoridad para la toma de decisiones; diseño de sistemas de control para

⁷⁸ George, Claude S. y Lourdes Álvarez, *Op. Cit.*, p. 242.

⁷⁹ Hill, Charles W. L. y Gareth R. Jones, *Administración Estratégica. Un enfoque integrado*, p. 29.

⁸⁰ *Ibid.* pp. 13 y 14.

facilitar la evaluación del desempeño y control de las acciones; procedimientos de retroalimentación y manejo del conflicto.

Al interior de este panorama, resaltan los sistemas de control, que van desde verificar rendimientos y productividad hasta medir el comportamiento de los individuos⁸¹; esto habla de un control burocrático, mediante la utilización de reglas y procedimientos operativos enfocados a estandarizar el comportamiento que favorece la impersonalidad del individuo en el puesto. Los sistemas de control estratégico deben proporcionar información para saber oportunamente si la estrategia y la estructura de la organización son adecuados para alcanzar los objetivos estratégicos. Es por estos motivos que los aspectos de evaluación toman importancia en el actuar diario de las organizaciones.

8.8 Escuela estructuralista

Una corriente de pensamiento más en la administración es la proveniente de la escuela estructuralista, en donde se analiza la estructura de la organización enfatizando los procesos de autoridad, comunicación y conflicto que posteriormente serán retomados por la teoría organizacional. Bajo este criterio, se considera a la organización como una agrupación formada deliberadamente para conseguir fines u objetivos específicos.⁸² El fundador de esta corriente es Max Weber quien, a principios del siglo XX, publica estudios acerca de las grandes organizaciones de la época, a las que llamó burocracias. La burocracia no era una idea reciente, pues sus orígenes datan de la antigüedad, pero toma gran auge durante la Revolución Industrial, cuando las empresas crecen en tamaño y en la complejidad de sus funciones, y se ven obligadas a instaurar mucha más organización y minucia en las actividades realizadas por las grandes empresas de la época. Ante este desafío, la teoría clásica y la teoría de las relaciones humanas no fueron capaces de cubrir esta necesidad de información,

⁸¹ *Ibid.* p. 381.

⁸² Claude S. George y Lourdes Álvarez, *Historia del pensamiento administrativo*, p. 151.

puesto que no adoptaban un enfoque amplio y completo sobre la estructura y los integrantes de una organización.⁸³

Para George y Álvarez, la escuela estructuralista retoma elementos conceptuales de la teoría científica y de las relaciones humanas que permitieron explicar la aparición de conflictos en la organización. Estudia la estructura de autoridad y las estructuras de comunicación, e identifica la tensión y el conflicto entre los individuos⁸⁴. Weber afirma que el concepto de administración no es exclusivo de las funciones gubernamentales, sino que también se traslada a las necesidades privadas. La sociología de la burocracia propuso un modelo de organización y los administradores lo aplicaron a sus empresas. De aquí surge la teoría de la burocracia en la administración.⁸⁵

Weber considera que las organizaciones compuestas por miles de individuos requieren, para su funcionamiento, de un control estrecho sobre las actividades realizadas. En consecuencia, la administración burocrática subraya la necesidad de establecer jerarquías en términos muy estrictos y regidos por reglamentos y líneas de autoridad establecidas claramente. Una de sus principales características es separar las funciones del puesto de las emociones humanas, ya que éstas pueden interferir en el desempeño del trabajo realizado, por lo que se piensa que es posible pagar a un hombre para que actúe y se comporte de manera predeterminada, explicándole lo que tiene que hacer exactamente sin que interfieran emociones personales.⁸⁶ En este sentido se concede más importancia a la eficiencia impersonal que a las necesidades humanas.

La burocracia se convierte en la organización ideal que establece actividades y objetivos definidos mediante un análisis de las circunstancias que proponen una división del trabajo muy detallado. Weber pensaba que la competencia técnica tenía gran importancia y que la evaluación de los resultados debería estar

⁸³ Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Cit., pp. 444-451.

⁸⁴ Claude S. George y Lourdes Álvarez, *Op. Cit.*, p. 160.

⁸⁵ Weber, Max, *Economía y Sociedad*. México, Pág. 500

⁸⁶ Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México, Mc Graw Hill, 2000, pag 451.

totalmente fundamentada en los méritos. Además, pretendía mejorar los resultados de organizaciones importantes para la sociedad, haciendo que sus operaciones fueran predecibles y productivas.

El sentido de la burocracia se puede resumir en diez principios:

1. Existencia de normas y reglamentos establecidos por escrito y coherentes con los objetivos previstos.
2. Las acciones y procedimientos deben garantizarse mediante la comprobación y documentación adecuadas por escrito. Debido a esto, se utilizan rutinas y formatos para facilitar las comunicaciones y asegurar su cumplimiento.
3. Carácter racional y división del trabajo. Se adapta a los objetivos por alcanzar la eficiencia de la organización. Existe una división sistemática del trabajo, del derecho y del poder, que establece las atribuciones de cada participante, los medios para instrumentar las normas y las condiciones necesarias. Las responsabilidades administrativas son altamente diferenciadas y especializadas; las actividades se distribuyen de acuerdo con los objetivos por alcanzar.
4. Distribución de actividades definidas en los cargos y funciones, no personas involucradas. El puesto otorga el poder y la continuidad de las funciones realizadas.
5. El establecimiento de cargos según el principio de jerarquía: a mayor cargo mayor autoridad.
6. Cada cargo incluye procedimientos estandarizados, rutinas, reglas y normas técnicas orientadas a regular a la persona que ocupe el cargo.
7. Basa la selección de las personas en el mérito, la competencia técnica y no en preferencias personales.

8. Especialización de las funciones administrativas, con el objeto de evitar la personalización, y por lo tanto, que los administradores de la burocracia se sientan como dueños o propietarios de una empresa.
9. Cada funcionario es un profesional, especializado en las actividades de su cargo, asalariado, ocupa un cargo, es nombrado por un superior jerárquico, con mandato por tiempo indeterminado; hace carrera dentro de la organización, no tiene propiedad de los medios de producción y administración, es fiel a su cargo y se identifica con los objetivos de la empresa.
10. Todo debe establecerse con el fin de prever con anticipación todas las situaciones, y rutinizar su ejecución para que el sistema alcance la máxima eficiencia.

De lo anterior surge el sentido de la racionalidad, es decir, la adecuación de los medios a los fines pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia posible en la consecución de esos objetivos.

Chiavenato⁸⁷ considera que la burocracia se convierte entonces en la organización típica de la sociedad democrática moderna y de las grandes empresas. La autoridad legal, por ese motivo, no sólo abarca la moderna estructura del Estado, sino también las organizaciones no estatales, en particular las grandes empresas. Aunque Weber planteó el concepto de burocracia partiendo de la sociología política, utilizó el concepto de un modo muy amplio, para abarcar a las demás instituciones sociales, adicionalmente a la administración pública.

Es por estos motivos que las clasificaciones de sociedad, autoridad y poder, al igual que la concepción sobre legitimidad de Weber, son utilizados para explicar y analizar diversas situaciones que se verifican en instituciones de gran tamaño.

⁸⁷ *Ibid.* p. 457.

8.9 Sociedad y autoridad

Para Weber existen tres tipos sociedad: la sociedad tradicional, en donde predominan características patriarcales y hereditarias; la sociedad carismática, en donde se valoran las características místicas, arbitrarias y personalistas del líder y la sociedad legal, en la que predomina el pensamiento racional o burocrático , por lo que existen normas impersonales y racionalidad en la selección de los medios y los fines.

También considera que a cada tipo de sociedad le corresponde un tipo de autoridad: se trata de lo que en la actualidad muchos llamarían liderazgo. Define a la autoridad (dominación) como “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)”⁸⁸.

El autor establece una conexión directa entre la autoridad y el poder que se otorga a un puesto, la validación de la autoridad y del poder descansa en la legitimidad. Esta relación se explica mejor de la siguiente manera:

“Se considera al poder como la posibilidad de la imposición de la voluntad de una persona en la conducta de otras... La legitimidad es el motivo que explica por qué un determinado número de personas obedece las órdenes de alguien, confiriéndole poder. Esa aceptación, esa justificación de poder, se llama legitimación. La autoridad es legítima cuando es autorizada”.⁸⁹

En la obra se describen tres tipos de autoridad legítima:

1. Autoridad tradicional: “cuando los subordinados consideran que las órdenes de los superiores son justificadas porque esa fue siempre la manera de hacer las cosas. El poder tradicional no es racional, puede transmitirse por herencia y es conservador en extremo. Todo cambio social implica ruptura, más o menos violenta, de las tradiciones”. En la dominación tradicional, la legitimación del poder viene de la creencia en un pasado eterno, en la justicia y

⁸⁸ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p.170.

⁸⁹ Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Cit., p. 452.

la validez de la manera tradicional de actuar⁹⁰. Cuando la dominación tradicional se extiende sobre un gran número de personas y un vasto territorio, puede asumir dos formas de aparato administrativo para garantizar su supervivencia⁹¹:

- a. Forma hereditaria: los funcionarios que preservan la dominación tradicional son los servidores del señor.
- b. Forma feudal, el aparato administrativo presenta un mayor grado de autonomía con relación al señor, puesto que los funcionarios, en su calidad de vasallos o señores feudales, son sus aliados y le juran fidelidad.

2. Autoridad carismática: los subordinados asumen que las órdenes del superior son justificadas por la influencia de la personalidad y el liderazgo del mismo, con el cual se identifican. “Carisma” es un término utilizado por Weber con el sentido de una cualidad extraordinaria e indefinible de una persona. La legitimación de la autoridad carismática proviene de las características personales del líder y de la devoción y las emociones que despierta en sus seguidores. Cuando la dominación carismática incluye un gran número de seguidores, el aparato administrativo se escoge con base en la confianza que el líder deposita en los subordinados. Si el subordinado deja de merecer la confianza del líder, es sustituido por otro más confiable⁹².

3. Autoridad racional, legal o burocrática: se da cuando los subordinados aceptan que las órdenes de los superiores son justificadas, porque concuerdan con un conjunto de preceptos o normas que consideran legítimos, y de los cuales se deriva el poder de mando. Es el tipo de autoridad técnica, meritocrática y administrativa. La legitimidad del poder racional y legal se basa en normas legales racionalmente definidas. En la dominación legal, la creencia en la justicia

⁹⁰ *Ibid.* p. 454.

⁹¹ Mouzelis, Nicos P., citado en Chiavenato, Idalberto, *Op. Cit.*, p. 454.

⁹² Chiavenato, Idalberto, *Op. Cit.*, p. 455.

de la ley es el fundamento de la legitimación. El pueblo obedece las leyes porque cree que son promulgadas por medio de un procedimiento escogido por gobernados y gobernantes. El gobernante es una persona que alcanzó su posición gracias a procedimientos legales y en virtud de la posición alcanzada ejerce el poder dentro de los límites que le fijan las normas y reglamentos sancionados legalmente. El aparato administrativo que corresponde a la dominación legal es la burocracia, y su fundamento son las leyes y el orden legal. La posición de los funcionarios y sus relaciones con el gobernante, los gobernados y sus propios colegas burócratas son estrictamente definidas por reglas impersonales y escritas que delinear, de manera racional, la jerarquía del aparato administrativo, los derechos y deberes inherentes a cada posición y los métodos de reclutamiento⁹³.

9. ACTORES INSTITUCIONALES Y SOCIALES

9.1 Teoría de sistemas aplicada a los actores estratégicos

El análisis de este tema implica analizar a las múltiples relaciones entre diferentes actores, que en este caso son instituciones. Las relaciones que tienen lugar entre las instituciones mencionadas en este apartado nos obligan a analizar y explicar la vinculación multilateral que existe entre éstas.

Considerando que la finalidad de este trabajo es desarrollar un modelo teórico, es necesario identificar en primer lugar a las relaciones que se desarrollan entre las diferentes instituciones, ya que se reconoce la existencia de un sistema. Por lo tanto, se recurrirá primero a la teoría de sistemas como una metodología que facilite el análisis inicial en la construcción del modelo deseado.

La teoría de sistemas aplicada a actores estratégicos es una metodología que permite la construcción de modelos, mediante la observación del comportamiento de un sistema real, identificando componentes, procesos

⁹³ *Ibid.* pp. 455-456.

fundamentales y estructuras de retroalimentación que expliquen el comportamiento, con la finalidad de crear un modelo que permita observar atributos y relaciones del mismo.

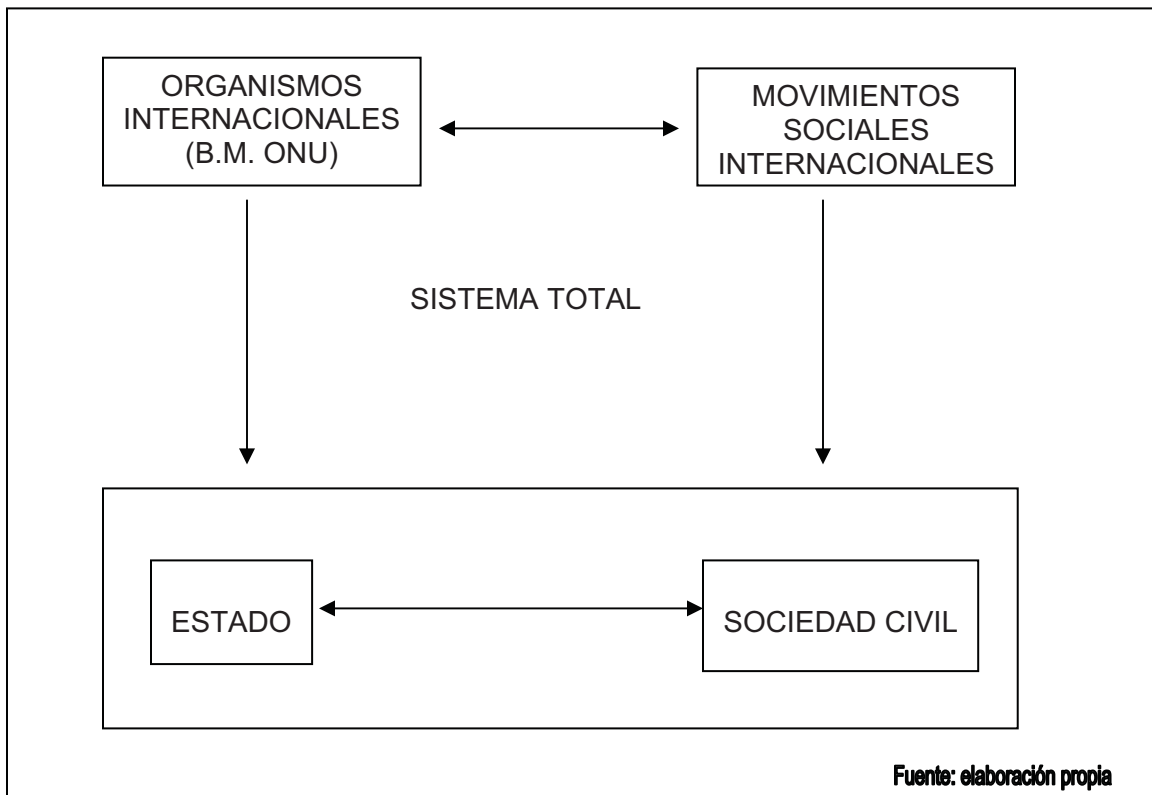
Al utilizar el enfoque de sistemas como metodología de análisis, esta obra pretende incluir una visión interdisciplinaria y originada por las interrelaciones de subsistemas con sistemas más amplios, lo cual permite describir e incluso explicar a algunas situaciones en la práctica.

Los actores estratégicos considerados en este trabajo forman un conjunto de elementos y subsistemas sociales interrelacionados entre sí, que justifica la utilización de esta metodología, y permite identificar las relaciones interdependientes entre causas y efectos, entradas y salidas, dentro de límites predeterminados.

Como todo sistema social, se define como un sistema abierto, ya que requiere de su entorno para existir; además es recursivo, esto es, existen sistemas dentro de sistemas y su entorno. En este análisis se adopta una perspectiva holística e integradora, mediante la utilización de un modelo que permita observar, identificar y medir las relaciones existentes entre la sociedad civil (incluidos los beneficiarios del servicio), los organismos que emanan de ésta, el gobierno y los organismos internacionales.

Aunque el sistema total se representa por una división simplista entre Estado y sociedad civil, éste contiene varios subsistemas abiertos y recursivos, que a su vez se encuentran en el interior de subsistemas de alcance mayor, alojados en ambientes cambiantes. Todos los integrantes de un mismo sistema establecen relaciones diversas y a diferentes niveles, como es el caso del sistema global de relación institucional que aparece en la Figura 1.

Figura 1. Sistema global de relación institucional



9.2 Influencia del Banco Mundial y de la Organización de las Naciones Unidas en las relaciones Estado-Sociedad Civil

A partir de la década de los setenta, México adquirió un importante endeudamiento con el Banco Mundial; años después, fue orillado por este organismo a aplicar políticas neoliberales, con los resultados anteriormente mencionados. Actualmente, el mismo Banco Mundial reconoce el fracaso de estas políticas económicas y se propone otorgar financiamiento a las ideas que ayuden a “mejorar el nivel de vida de la población y eliminar las peores formas de pobreza”.⁹⁴

Este organismo multilateral, fundado en 1944, se considera a sí mismo como uno de los principales proveedores de asistencia para el desarrollo en todo el

⁹⁴ Grupo del Banco Mundial, Dirección Subregional para Colombia y México, *¿Qué es el Banco Mundial?*, Recuperado 24 de septiembre de 2005, de <<http://www.bancomundial.org.mx>>.

mundo. Está integrado por cinco instituciones: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Asociación Internacional de Fomento (AIF), Corporación Financiera Internacional (CFI), Organismo Multilateral de Garantía e Inversiones (OMGI) y Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). A la unión de las cinco se le conoce como Grupo del Banco Mundial, a la vez que se le llama Banco Mundial a dos de ellas: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

El BIRF otorga préstamos, garantías y otros servicios no crediticios como análisis y asesoría, mientras que el AIF ayuda a proporcionar acceso a educación, salud y agua potable y saneamiento, además de apoyar reformas e inversiones destinadas al aumento de la productividad y la creación del empleo.

Los resultados concernientes el análisis y asesoría se publican en el CAS, un documento emitido por el Banco Mundial, en donde se analiza y evalúa la actuación y progreso de un país, se realizan observaciones y sugerencias.

Según afirma el BM⁹⁵, durante los últimos quince años se ha otorgado asistencia valiosa para definir e implementar programas de inversión y reformas de políticas en materia de salud, agricultura, transporte, medio ambiente, pensiones, entre otras. Así también, considera como cuatro pilares estratégicos para México:

- a) Reducir la pobreza e inequidad,
- b) Incrementar la competitividad,
- c) Fortalecer las instituciones,
- d) Promover la sustentabilidad ambiental.

⁹⁵ World Bank. *Memorandum of the president of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the executive directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group in Partnership with the United Mexican States*, Recuperado abril de 2004 de <<http://www.worldbank.com>>.

El CAS 2002-2006 considera cinco objetivos estratégicos:

- a) Consolidación del marco macroeconómico,
- b) Aceleración del crecimiento mediante la competitividad,
- c) Desarrollo del capital humano,
- d) Estabilización del crecimiento y reducción de la pobreza con protección del medio ambiente,
- e) Construcción de un gobierno eficiente, transparente y confiable.

Asimismo, el BM apoya el concepto de gobernabilidad democrática promovido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU): este concepto es considerado por su representante como “tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo”.⁹⁶

Con esta convicción, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pretende crear herramientas que permitan establecer un diagnóstico sobre gobernabilidad, considerándola como:

“La capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y reglas”.⁹⁷

El PNUD contempla la existencia de condiciones necesarias para obtener una gobernabilidad democrática local:

- a) Visión colectiva de lo que se quiere alcanzar en el ámbito local,

⁹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina*, Recuperado agosto 10 de 2005 de <http://www.logos.undp.org.co/fileadmin/docs/auditorio/Agenda_Espanol.pdf>, p. 29.

⁹⁷ Prats, Joan en *Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina*, p. 30.

- b) Presencia de liderazgos fuertes,
- c) Relaciones constructivas entre los actores, en donde se promuevan consensos, legitimidad y liderazgo,
- d) Capacidades institucionales que muestren una eficacia de las políticas públicas. En este punto se habla sobre los instrumentos de eficacia administrativa, de transparencia en la gestión pública, de prácticas innovadoras y de sostenibilidad financiera de las experiencias,
- e) Participación de los ciudadanos

La influencia de estos organismos multilaterales sobre México aparece en el Plan Nacional de Desarrollo para México (2001-2006), ya que se utilizan los mismos términos promovidos por estas dos organizaciones: se habla de concertar políticas públicas considerando la opinión de los interesados, entre ellos a las organizaciones de la sociedad civil; se habla de reformas estructurales y de la importancia de la transparencia, sugeridas por el BM; además, se considera como eje social el desarrollo humano, concepto utilizado por la ONU, entre otras instituciones.

Esta unificación de conceptos ha provocado no sólo variaciones en las políticas económicas, sino también ha modificado las relaciones Estado – sociedad civil mexicana.

Sin embargo, la unificación de conceptos no es homogénea ya que éstos no son interpretados de igual manera. Christensen y Per Laegreid⁹⁸ asumen que los conceptos de las reformas propuestas son filtrados, interpretados y modificados a través de la combinación de dos procesos, circunscritos al ámbito de cada país: el primero en referencia a aspectos sociales, culturales e históricos; mientras que el segundo se avoca a la voluntad política y administrativa en apoyo a las metas colectivas.

⁹⁸ Christensen, Tom y Laegreid, Per, “La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa”, *Cit.*, p. 59.

Por otra parte, y adicionalmente, es necesario incorporar la influencia de la globalización como corriente que atraviesa al sistema mundial y genera cambios en la administración pública, ya que orilla a la adopción de teorías y técnicas administrativas, así como de formas de organización y prácticas fiscales que modifican las formas de relación entre el Estado y los grupos de interés que forman parte de la gobernanza.

Uvalle considera que la globalidad sustituye a

“Las relaciones proteccionistas; la desregulación elimina normas y disposiciones que no son funcionales para las economías de mercado, la descentralización responde al auge de las relaciones horizontales, la integración de los Estados con la soberanía compartida”.⁹⁹

9.3 Análisis de actores institucionales

El análisis de este tema obliga a definir quiénes son los actores institucionales que intervienen en la problemática anteriormente esbozada, con objeto de identificar un sistema global y visualizar las instancias que fungen como canales de influencia sobre el Estado y la sociedad civil mexicana. En la Gráfica 2 se pueden observar algunas relaciones entre las instituciones que emanan del Estado con las instituciones que emanan de la sociedad civil.

Del Estado surge la institución del gobierno, el cual se define como “el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad”¹⁰⁰. Para Bobbio, “la fuerza y el consenso son los dos momentos dialécticos que definen al gobierno”¹⁰¹; a través de este último se emiten las políticas públicas que involucran a las organizaciones de la sociedad civil y a los grupos de interés relacionados con su actuar.

⁹⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, “La recuperación conceptual y metodológica de la administración pública”, *Op. cit.*, p. 254.

¹⁰⁰ Bobbio, Norberto, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Grianfranco Pasquino, *Diccionario de Política, Cit.*, p. 710.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 711.

Este subsistema se enmarca en un ambiente en el cual se aplican políticas neoliberales y la delegación de ciertas funciones, anteriormente realizadas por el gobierno, recaen en las organizaciones que emanan de la sociedad civil.

Al gobierno le interesa establecer gobernanza con los actores de poder involucrados, y a la vez establecer gobernabilidad.

Lucio Levi¹⁰² afirma que todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La gobernabilidad para Tomassini¹⁰³, debe obtener tres elementos esenciales: respaldo social, legitimidad y eficacia.

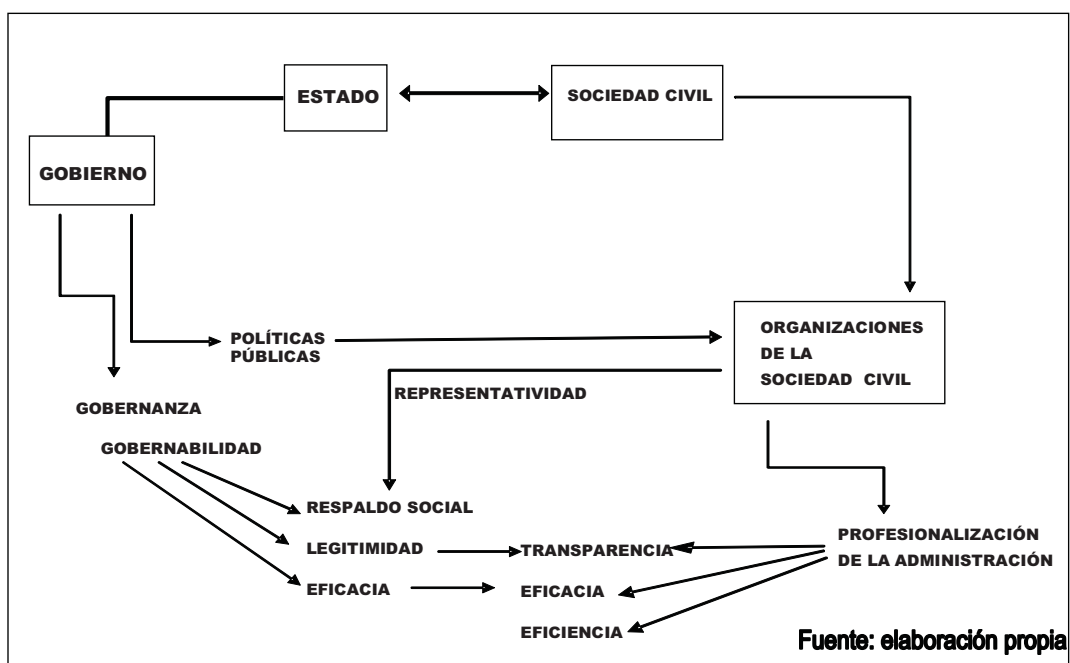
Por su parte, las OSC buscan institucionalizar y profesionalizar la administración de sus funciones, pues al lograr estos dos objetivos, alcanzarán transparencia, eficacia y eficiencia en sus funciones.

Los intereses de ambas partes se conjugan cuando las OSC se convierten en organismos representativos de la sociedad y aportan respaldo social al gobierno; al mismo tiempo, al institucionalizar y profesionalizar sus funciones, apoyan a la obtención de legitimidad y eficacia que el gobierno necesita.

¹⁰² Levi, Lucio, en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, p. 862.

¹⁰³ Tomassini, en *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, p. 40.

Gráfica 2. Subsistema de relación entre instituciones del Estado y Sociedad Civil mexicana



El desarrollo del presente trabajo parte del análisis de las instituciones identificadas gracias a la utilización de las técnicas emanadas de la teoría de sistemas.

Capítulo II

Primera Unidad de Análisis

EL ENTORNO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO

1. ANTECEDENTES ECONÓMICOS

El proceso evolutivo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México no puede entenderse sin antes analizar el contexto económico, social y político en el cual se desarrollan. Sin olvidar que estos tres aspectos están estrechamente relacionados entre sí, se analizarán independientemente para facilitar su comprensión.

La historia de México se caracteriza por las luchas entre caudillos¹ que buscan un cambio social, económico y político del país: el ejemplo más relevante es la Revolución Mexicana. El caudillismo de aquel entonces se transforma posteriormente en liderazgo político, mismo que alcanza el control de las principales actividades económicas del país y de algunos grupos de poder, estrechamente relacionados con sectores sociales clave.

¹ Se trata de líderes que cuentan con el respaldo de un ejército, formal o improvisado, para dominar regiones más o menos extensas, y que compiten por el poder a nivel nacional.

Desde esos años, el Estado buscó ser partícipe de la economía y el desarrollo social, y convertirse en un organismo regulador, al considerar que el libre mercado no era capaz de equilibrarse por sí solo. Esta injerencia se extendió hasta el control de los sectores clave para el desarrollo de la economía y la distribución de la riqueza, mediante políticas fiscales y programas asistenciales que estimularan el crecimiento económico y previnieran recesiones, y que alentaran a la vez la inversión y estabilizaran la demanda. Los resultados deberían reflejarse en altas tasas de crecimiento, pleno empleo y baja inflación. Los críticos economistas observan que el Estado aplicó políticas económicas propias de un Estado benefactor, surgidas de la doctrina económica keynesiana.

La intervención estatal en la economía mexicana inició con la creación del Banco de México, en 1925, con la finalidad de controlar al naciente sistema bancario del país. Durante la segunda Guerra Mundial, se crearon empresas públicas dirigidas a promover el desarrollo económico, que se enfocaban principalmente hacia la industria energética y de insumos. Más adelante, la preocupación fue sustentar el incipiente proceso de industrialización del país, por lo que se decidió participar en mayor escala en la industria energética, del transporte y de insumos de uso generalizado, con el objeto de sustituir las importaciones de una gama importante de bienes y servicios. El Estado adquirió algunas empresas con problemas financieros o aquellas cuyos accionistas privados - socios del gobierno - decidieron retirarse y venderle sus acciones.

Rey² sintetiza este proceso de la siguiente manera:

“Entre 1940 y 1980, el Estado fue:

- El fundador de 111 empresas que introdujeron 37 nuevos productos básicos en el catálogo de la producción industrial del país.
- Socio posterior en 124 más... y de las cuales en 35 se vio obligado a participar en forma mayoritaria por la mala situación de éstas, o bien total,

² En Butler, Eamonn. et al., *Privatización, el inevitable sendero del gigante decreciente*, Centro de Estudios en Economía y Educación, Monterrey, México, p. 117.

al recibirlas en pagos de adeudos crediticios que no pudieron cubrir sus dueños iniciales del sector privado.

- En 59 adicionales, llegó a ser accionista fundador o posterior debido a que fueron creadas por empresas en que ya participaba o bien al sumarse éstas a empresas controladoras”.

Se calcula que para el año de 1976³ las empresas públicas llegaron a ser 621; esta expansión del Estado en las actividades económicas del país, aunada a la falta de un control adecuado sobre las mismas, provocó una disminución en la eficiencia de las paraestatales, que efectivamente resultaban estratégicas en el desarrollo económico del país.

Ese mismo año la situación económica no pudo sostenerse más, de modo que el entonces Presidente de la República, José López Portillo, nacionalizó la banca y congeló las cuentas bancarias en dólares, ante la devaluación del peso mexicano.

Los fracasos de estas políticas reafirmaron la creencia según la cual la excesiva regulación burocrática estatal de la economía es contraproducente:

“Las políticas destinadas a estimular la demanda debilitan la inversión, las políticas cuyo propósito es proporcionar seguridad económica a los trabajadores disminuyen el deseo de trabajar, y las políticas para reducir los efectos laterales indeseables que se derivan de las fuerzas no reguladas del mercado crean incluso problemas económicos más grandes en forma de un sector estatal considerablemente ampliado, costoso e improductivo”.⁴

Desde la óptica de los neoconservadores, las políticas de un Estado benefactor propician demandas sociales excesivas, a las cuales el Estado no es capaz de responder, y por lo cual recurre a un excesivo déficit fiscal y al endeudamiento externo, en un intento por mantener la estabilidad social y para provocar el

³ CEESP, *Las empresas estatales, la burocracia y la modernización*, México, mimeo, 1986.

⁴ Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Sociedad Civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 32.

“debilitamiento de la familia y de los vínculos comunales dejando que la gente dependiera de las agencias gubernamentales.”⁵

El endeudamiento externo de México aumenta considerablemente en los años sesenta. En este proceso Rosario Green⁶ identifica dos tipos de fuentes: la privada y la oficial; ambas guardan una relación directa con Estados Unidos, pues los préstamos privados son, en su mayoría, provenientes de bancos norteamericanos, y los préstamos oficiales son otorgados por organismos multilaterales,⁷ como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y el Fondo Monetario Internacional: todos ellos organismos influenciados por Estados Unidos, ya que éstos participan con el cuarenta por ciento de las cuotas de estas instituciones internacionales de financiamiento.⁸

En el contexto internacional, la caída del muro de Berlín y la *Perestroika* rusa evidencian ante el mundo que el socialismo tampoco puede resolver de manera efectiva los problemas sociales de la época. En consecuencia, se buscan otras alternativas y se retoma la ideología liberal nacida en Europa a finales del siglo XVIII y principios del XIX; esto es, la afirmación según la cual el hombre y la sociedad pueden y deben desarrollarse libremente, sin coacción alguna, en un reconocimiento de lo que Dios ha otorgado al hombre: su libertad como ser humano. Esta creencia da origen a la economía de mercado, la cual reconoce la división del trabajo basada en la propiedad privada de los medios de producción, y en donde cada persona actúa según su propio interés, satisfaciendo a la vez las necesidades de los demás, al entender las propias.

⁵ Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 33.

⁶ Green, Rosario, *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*. Secretaría de Relaciones Exteriores/Editorial Nueva Imagen, México, 1988 .p 483-505.

⁷ Se considera como organismo multilateral aquel cuyos miembros son los Estados, y en los que la capacidad de decisión de cada país es proporcional al capital comprometido.

⁸ Green, Rosario, *Op. cit.*, p. 488.

Edgar Mason⁹ resume los principios fundamentales de este mercado en tres puntos principales:

- El respeto a la libertad del hombre,
- El derecho a la propiedad privada, tanto de bienes de consumo como de la producción,
- El apego a las leyes del mercado, sin influencias externas que las alteren o deformen en beneficio de alguien o algún grupo en particular. (Ley de oferta-demanda, división social del trabajo).

Se limita la intervención del Estado a la protección del derecho a la vida, a las libertades y a la propiedad, ya que se considera que cada persona es responsable de su propio destino. Esta ideología liberal, con sus nuevos matices, es conocida como neoliberalismo, y adquiere auge a principios de los años ochenta, cuando Gran Bretaña y Estados Unidos lo aplican (aunque no puramente), e influyen así a las políticas económicas mundiales, especialmente en los países en vía de desarrollo, que requieren de financiamiento y que representan mercados ideales para la expansión de empresas multinacionales.

Para lograr esta expansión, se utilizan organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Éstos condicionan sus préstamos a la aplicación de políticas neoliberales, consideradas por ellos como la solución a los problemas de los países en desarrollo de América Latina. Este mismo condicionamiento fue aplicado a México durante la crisis de 1982: el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, vendió varias paraestatales con la finalidad de aumentar los fondos federales, y aplicó políticas económicas neoliberales, que incluían a las siguientes acciones:

- Reducción del gasto público (incluyendo los servicios sociales),

⁹ Mason, Edgar, *El otro camino*, México, Editorial Posada, 1987, p. 74.

- Eliminación o reducción de los subsidios,
- Reforma fiscal,
- Restricciones de crédito,
- Privatización de la mayoría de las empresas públicas,
- Liberalización del mercado,
- Devaluación de la moneda,
- Eliminación de las barreras a la inversión extranjera,
- Disminución de salarios, con la finalidad de volverlos competitivos internacionalmente.

Las prácticas neoliberales se hicieron más evidentes durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari: se vendieron algunas paraestatales, se eliminaron y disminuyeron subsidios, algunos programas gubernamentales dirigidos a la población más pobre - como COPLAMAR y SAM, integrados a las instituciones públicas de bienestar social y consideradas acciones temporales dirigidas a resolver rezagos - desaparecieron, y en su lugar se instituyó el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), que se aplicó a discreción del ejecutivo federal, y cuyo objetivo fue garantizar un piso social básico (salud, educación básica, subsidio alimenticio)¹⁰. Se signaron acuerdos internacionales, en los cuales se comprometió al país a la liberalización del mercado y a la disminución de barreras para la inversión extranjera.

La aplicación de estas políticas, aunada a la mala situación económica que se venía arrastrando de años anteriores, obtuvieron los siguientes resultados

¹⁰ Laurell, Ana Cristina, "La política social del neoliberalismo mexicano", en Revista Ciudades: Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana. Título: Pobreza de la política social, Tomo 26, abril-mayo de 1995, RNIU, México, Red Nacional de Investigación Urbana, p.3-8.

socioeconómicos, enumerados por Carlos Heredia y Mary Purcell, del Equipo Pueblo¹¹:

- Disminución de los salarios en los ingresos per capita,
- En septiembre de 1995, el Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, reportó que diariamente mueren en México 80 niños menores de un año por deficiencias en nutrición (30,000 muertes por año).
- Entre 1980 y 1992, las muertes infantiles causadas por deficiencias en la nutrición casi triplican las tasas de mortalidad de los años setenta.
- En 1991, un estudio hecho por el Congreso del Trabajo reveló que, de un PEA de 34 millones, el 15% es desempleado, y que cerca del 40%, pertenece al mercado informal.
- En cuanto a los salarios reales de los trabajadores, se observa que, mientras el salario mínimo aumentó en 136% (de diciembre de 1987 a mayo de 1994), la canasta básica lo hizo en un 371%.
- De acuerdo a los resultados de PRONASOL, en 1990 cerca de la mitad de todos los mexicanos vivía en la pobreza (42 millones), y 18 millones vivían en condiciones de extrema pobreza.
- El 20% de la población recibió el 54.2% del ingreso nacional en 1992, contra el 48.4% en 1984. El ingreso de los más pobres disminuyó del 5% en 1984, a 4.3% del ingreso nacional en 1992.

El Estado benefactor provocó un déficit fiscal, que el Estado neoliberal intenta resolver basándose en la consideración de acuerdo a la cual la sociedad misma debe ser partícipe en la solución de sus propios problemas, y con descuido del aspecto social. Así, el Estado mexicano dejó de ser omnipresente para

¹¹ Equipo Pueblo es un grupo perteneciente a la organización no lucrativa The Development Group for Alternative Policies, Inc. (The Development GAP).

convertirse en un Estado mínimo, y abandonando de golpe su responsabilidad social, al delegarla a la sociedad civil.

2. ANTECEDENTES SOCIALES

La necesidad humana de participar activamente en la solución de problemas y de ayudar a los demás no es reciente: el análisis histórico muestra el surgimiento de diversas formas de participación, con diferentes características de acuerdo al momento histórico y político vivido.

Durante la época de la Colonia, la Iglesia Católica prácticamente monopoliza a las actividades de caridad, mediante la construcción de iglesias, hospitales y escuelas en cada uno de los poblados colonizados. Con Benito Juárez como presidente de la República, el Estado reubica su función y decide asumir una mayor responsabilidad en los aspectos públicos, lo cual inicia con el reconocimiento legal de la presencia de organismos privados en actividades de beneficencia, y pone en marcha a las primeras bases regulatorias orientadas hacia este tipo de organizaciones. Posteriormente, Don Porfirio Díaz crea la Secretaría de Gobernación: este organismo puso especial atención en la vigilancia de los recursos que los organismos privados utilizarían en asuntos asistenciales y creó, asimismo, la primera Ley de Instituciones de Beneficencia Privada para el Distrito Federal.

Para Murúa y Meza¹², la intención de la Ley de Instituciones de Beneficencia Privada fue la de separar definitivamente a la Iglesia del Estado. En consecuencia, se eliminaron de la definición de beneficencia privada aquellos conceptos que se relacionaran con algún sentido religioso, evitando volver a utilizar el término “caridad”. Las actividades de beneficencia pública, de hecho acaparadas por la Iglesia Católica en el pasado, pasaron oficialmente a manos

¹² Murua Hernández Sara Lygeia, Meza Aceituna, Yuri. *Asistencia Privada. Caridad o Derecho*. México, Ediciones Quinto Sol, 2001, p. 55.

del gobierno; sin embargo, éste, al no tener la capacidad para atender las necesidades agudizadas por las guerras, decide dejar que la Iglesia siga interviniendo en esta labor.

Murúa y Meza afirman también que, al terminar la Revolución Mexicana, la asistencia se convierte en un derecho social reconocido oficialmente, como una obligación gubernamental ante la sociedad. En el año de 1926 se habla de la beneficencia como acto humanitario, que surge a consecuencia de una necesidad percibida, y no por motivaciones internas de los individuos. Finalmente, en 1943 se adopta el término laico de “asistencia privada”. Se califican como instituciones de asistencia privada a las “entidades jurídicas que con bienes de propiedad particular ejecutan actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósitos de lucro y sin designar individualmente a los beneficiarios”¹³.

Por otro lado, el Estado buscó definir su responsabilidad en el ámbito social, considerando a la asistencia social como sigue:

“Un conjunto de acciones dirigidas a proporcionar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos o grupos de población vulnerable o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social. Así como las acciones dirigidas a enfrentar situaciones de urgencia, fortalecer su capacidad para resolver necesidades, ejercer sus derechos y, de ser posible, procurar su reintegración al seno familiar, laboral y social. La Asistencia Social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación”.¹⁴

En este marco de definiciones y reconocimientos legales, las organizaciones orientadas al trabajo de asistencia social siguieron funcionando.

Con Cárdenas en la presidencia de la República, adquiere mayor fuerza el corporativismo: los sindicatos y las organizaciones campesinas y populares están controlados por el gobierno, y el sistema político está prácticamente en manos del

¹³ *Ibíd.*, p. 57.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 61.

partido oficial. El sistema corporativista continua vigente por casi cuarenta años, e interviene incluso en la democracia interna de las organizaciones antes mencionadas. Surgen movimientos sindicales y estudiantiles, que exigen respeto a la democracia y a las decisiones internas de las organizaciones, pero son considerados conspiradores y, por lo tanto, aplacados violentamente, lo que culmina en la matanza de 1968.

Al igual que en otras partes del mundo, los movimientos sociales motivaron a las personas a salir a la calle para defender a sus libertades democráticas, votar en contra del gobierno, reunirse en ayuda de otras personas, defender a los derechos humanos y ocuparse de asuntos ecológicos.

En México, la crisis económica y el descrédito del sistema político mexicano, - incluidos los partidos políticos y sindicatos¹⁵ - fueron detonantes de diversos movimientos sociales, de los cuales surgieron algunos individuos que buscaron responsabilizarse de sus propios actos, al sentirse capaces de cambiar la realidad que viven y perciben; esta convicción - poder cambiar las cosas - los condujo a la racionalización de sus acciones, mediante la creación de instituciones como las OSC.

Según el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (Cedioc), de 1951 a 1980 las OSC crecieron en un 16 por ciento, y en la década de los ochenta se registró un aumento del 27 por ciento en su número: esto fue provocado principalmente por los sismos de 1985. Hacia la década de los noventa, el incremento fue del 51 por ciento; en octubre de 1999, había 4,594

¹⁵ Galán José, "Datos de una amplia investigación realizada en la UAM (Cedioc)" [En línea] <http://www.uam.com>, junio 24, 2001 [Febrero 2003], p. 2.

organizaciones que se reconocían como donatarias autorizadas por la SHCP¹⁶; hasta abril del 2006 se registraban cerca de 5,902.¹⁷

Las principales OSC identificadas fueron aquellas dedicadas a atender asuntos relacionados con mujeres, niños, ancianos, minorías sexuales (homosexuales y lesbianas), víctimas de violencia y delitos, así como asuntos relacionados con los recursos naturales.¹⁸

3. ANTECEDENTES POLÍTICOS

Como se mencionó anteriormente, el corporativismo gubernamental controló los aspectos políticos y económicos que dificultaron la apertura de los espacios democráticos. En este contexto, el Estado abarcó y dominó las esferas social y de mercado.

En nuestro país se optó por la democracia representativa, a la vez que se impusieron límites a la sociedad civil para participar en las urnas. Por otra parte, se mermó la confianza en los procesos democráticos, en la actuación gubernamental y en los partidos políticos.

En la década de los ochenta, después de otra crisis económica, surgieron líderes - en su mayoría empresarios - que, con la colaboración de algunas OSC, ejercieron presión política en pro de la democracia y el respeto al voto. Esta actuación fue apoyada por varios organismos internacionales.

Durante el proceso de transición democrática en nuestro país, las OSC orientadas hacia fines políticos y de respeto a los derechos humanos adquirieron mayor fuerza e imagen ante la sociedad.

¹⁶ Castro Salinas, Consuelo, "Situación del tercer sector en México", en: Piñar Mañas, José Luis y Ricardo Sánchez Rivera (eds.), *El tercer sector Iberoamericano: fundaciones asociaciones y ONG'S*, España, Tirant Lo Blanch, 2001, p. 622.

¹⁷ Servicio de Administración Tributaria, *Directorio de donatarias autorizadas*, Recuperado el 20 de mayo del 2007 de <<http://www.sat.gob>>.

¹⁸ Galán, José, *Op. Cit.*, p. 3.

Esas dos características podían ser capitalizadas políticamente por el gobierno y los partidos políticos, quienes conocían el desencanto y desprestigio de sus instituciones ante la ciudadanía. En consecuencia, consideraron una opción viable - para recuperar la confianza de la ciudadanía - la inclusión de la sociedad civil en el proceso democrático. Más allá de las votaciones, el gobierno representativo buscó poner en marcha prácticas asociativas con las organizaciones emanadas de la sociedad civil.

Para Cohen y Arato (*cit.*), esto debe incluir la apertura de los partidos políticos y de las instituciones que representan movimientos sociales congruentes con el sistema político democrático.

Este proceso requirió establecer relaciones horizontales entre diversas instituciones, que fortalecieran una democracia participativa más allá la participación electoral, y además incluir su aportación en el diseño de políticas públicas. Lograr el fortalecimiento de la democracia participativa exige definir los canales de recepción, así como las organizaciones sociales con las que debería tratarse. A partir de este momento, adquirieron importancia los términos “governabilidad” y “governanza”, mismos que serán analizados en el desarrollo de este trabajo.

Hasta este momento se intentó hacer un recuento de los aspectos económicos, políticos y sociales que provocaron el cambio de roles en las esferas pública y privada, con la intención de crear un marco de referencia que permita comprender la situación en la que surgen las OSC y como se desenvuelve su relación con el gobierno mexicano.

4. LAS OSC EN EL MÉXICO ACTUAL

Con el objeto de completar el marco referencial, es necesario conocer la situación de las OSC en México, a partir de su proceso de creación, reconocimiento legal, impacto económico y social, así como las problemáticas más comunes por las

que atraviesan y las estrategias de actuación utilizadas con mayor frecuencia al buscar influir en las políticas públicas.

4.1 Surgimiento de las OSC

Como se plantea más arriba, se registra la existencia de organizaciones dedicadas a la asistencia social desde la época de la Colonia, cuando estas actividades se hallaban en manos de la Iglesia católica; su fuerza disminuyó considerablemente durante la Reforma. El siglo XX atestigua el resurgimiento de la sociedad civil cuando, en los años sesenta, tuvieron lugar los movimientos estudiantiles y sindicales. Sin embargo, fue hasta la década de los ochenta cuando surgieron con mayor fuerza las OSC destinadas principalmente a promover la participación ciudadana en favor del respeto a la democracia y los derechos humanos.

Durante ese periodo, las OSC abrieron estructuras de poder, ya que promovieron la participación activa de los ciudadanos en las diversas instituciones que componen el mundo político y social. El aumento numérico de organizaciones de este tipo hizo visible su incidencia en los diversos ámbitos de la vida social.

Para Aguilar¹⁹, la participación de las OSC fue más allá de la deliberación sobre asuntos públicos, así como de la formulación, puesta en marcha y evaluación de determinadas políticas públicas, hasta llegar también a prestar ciertos servicios públicos. En este sentido, el autor afirma que

“Numerosas funciones públicas comenzaron a ejecutarse mediante asociaciones entre organismos de gobierno y organizaciones privadas y civiles, o mediante la autorización y contratación de estas bajo financiamiento, regulación y evaluación gubernamental. Tomó forma la “gobernación indirecta, mediante terceros”, que ponía fin al monopolio directivo y administrativo del gobierno [...].

¹⁹ Aguilar Villanueva, José, “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, ponencia en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y e la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007, Recuperado el 1 de julio de 2008 de <<http://www.clad.org.ve>>, p. 13.

Lo que se tuvo que iniciar por razones de eficiencia terminó por generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. “Redes de políticas”, “asociaciones público-privadas”, “democracia participativa, deliberativa”, “cogestión de poder”... Han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente”.

Si bien existe un trabajo conjunto entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil, el acelerado y desordenado crecimiento de éstas crea desconfianza al interior de algunos sectores gubernamentales, quienes actúan con la intención de poner orden y regular las actividades realizadas por las OSC.

4.2. Marco legal

El fundamento legal de las OSC es amparado, en principio, por la Constitución Política de nuestro país, la cual reconoce el derecho a la libertad de asociación. En este sentido, las OSC - al igual que otros tipos de organizaciones - son reconocidas y reguladas legalmente.

Castro²⁰ distingue varias figuras legales que, en general, adoptan las organizaciones que no tienen fines de lucro.

Al principio, las organizaciones reguladas fueron aquellas orientadas a las actividades de beneficencia pública (IBP), que después se conocieron como instituciones de asistencia privada (IAP): su principal característica es que se dedican, como su nombre lo indica, a realizar actividades de beneficencia o asistencia; son reguladas por instituciones gubernamentales dependientes del gobierno estatal: la Junta de Asistencia Privada (JAP). Las JAP reconocen otra figura jurídica, llamada Fundación, que debe tener como característica principal el contar con un patrimonio inicial, aportado por sus fundadores para su sostenimiento. Por otro lado, se encuentran la Asociación Civil (A.C.) y la Sociedad Civil (S.C.), cuya principal característica es que no cuentan con una

²⁰ Castro, Consuelo, *Op. Cit.*, p. 631.

finalidad lucrativa, y por lo tanto se regulan por el Código Civil de cada estado de la República o, en su defecto, por el Código Civil del Distrito Federal.

Según el CEMEFI, se considera que del total de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México, el 81% se constituye como Asociación Civil, el 14% como Institución de Asistencia Privada, el 2% como Sociedad Civil, y el 3% restante en Institución de Asistencia Privada o Asociación de Asistencia Privada.²¹ La mayoría de las OSC prefiere constituirse como A.C., gracias a que esta forma jurídica otorga más autonomía en las decisiones relacionadas con cambios en sus estatutos y objeto social, sin la intervención de ningún organismo gubernamental.²²

Por otra parte, toda organización constituida legalmente adquiere obligaciones fiscales ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); es precisamente esta dependencia gubernamental la que otorga permisos a las OSC para recibir donativos, mismos que podrán ser clasificados como gastos deducibles de impuestos para el donante. Este control es realizado por una dependencia desconcentrada de la SHCP, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que emite los listados de las OSC reconocidas como donatarias autorizadas.

El aumento considerable de OSC ante el SAT hace visible a este sector ante el gobierno, y crea, a la vez, cierta desconfianza sobre el cumplimiento de la misión para la que fue creado.

En un estudio realizado conjuntamente por Johns Hopkins University y el Centro Mexicano para la Filantropía, se elaboró un diagnóstico sobre el sector no lucrativo en México.²³ Este documento utilizó información del año 1995,²⁴ y

²¹ Incide Social A.C., Cemefi, Itam, ICNL, "Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México", en *Agenda Fiscal para las organizaciones de la sociedad civil*, México, Mc Editores, 2007, Recuperado el 20 de mayo de 2007 de <<http://www.agendafiscalsociedadcivil.org/files/afiscal.pdf>>, p. 47.

²² *Ibid*, p. 48.

²³ Es un término anglosajón que incluye asociaciones profesionales en su concepto.

analizó la importancia e impacto del tercer sector en el ámbito económico y social. Entre sus principales hallazgos figuran los siguientes:

- El gasto operativo es equivalente a 1,300 millones de dólares,
- La fuerza laboral se estima en 93,809 empleados asalariados.
- Se consideran empleados voluntarios equivalentes a jornadas completas, aproximadamente a 47,000 personas.

Se trata de aportaciones consideradas como muy pobres, pues en comparación con otros países latinoamericanos estudiados - Perú, Colombia y Brasil, por ejemplo - las aportaciones mencionadas son mínimas.

Respecto al empleo generado por el tercer sector, se considera que el 40 por ciento se ocupa en el área de educación, un 30.5 por ciento trabaja en asociaciones profesionales, comerciales y sindicatos, un 17 por ciento se agrupa en las áreas de salud y servicios sociales, y lo restante en otras actividades relacionadas con bienes y servicios.

Aunque no existe una estimación apropiada, se reconocen los impactos sociales de acuerdo a lo siguiente:

- Son depositarios de legitimación social, ya que cuentan con la aprobación de la sociedad civil. Según el Barómetro Global de la Corrupción elaborado por la organización Transparencia Internacional en 2004²⁵, en México se tiene más confianza en los organismos no gubernamentales que en los partidos políticos, el parlamento, la policía, o el sistema legal y judicial.
- Promueven la participación ciudadana más allá de la electoral, porque involucran a más individuos en aspectos considerados como públicos. El Índice de Participación Ciudadana, realizado por la Red Interamericana

²⁴ Verduzco, Gustavo, Regina List, Salomon Lester, "Perfil del sector no lucrativo en México", México, The Johns Hopkins University y el Centro Mexicano para la Filantropía, 2000, p. 7.

²⁵ Transparency International, "Barómetro Global de la Corrupción 2004", Recuperado el 22 de abril del 2005 de <<http://www.lasociedadcivil.org>>, p. 4.

para la Democracia, muestra, con datos de diciembre de 2004, que en México la participación ciudadana es de 2.2%²⁶. Es una participación muy baja comparada con otros países, y es realizada principalmente en organizaciones religiosas, después en clubes o actividades deportivas, actividades de beneficencia o voluntariado, y sólo al final en actividades cívicas.

- Como resultante de los puntos anteriores, se observa una modificación en el comportamiento de las personas, al sentir que pueden incidir en la solución de sus problemas, participando incluso políticamente.
- La participación política de la sociedad genera una legitimación democrática. Se considera que en México la principal participación política se lleva a cabo en las organizaciones comunales, de barrio o ciudad, y en las actividades de apoyo a la educación de parte de quienes están interesados en incidir en las decisiones políticas de los diferentes niveles de gobierno.

Lo que parece llamar la atención de la SHCP es el manejo de recursos económicos de parte de las OSC; por tanto, y con la intención de evitar la posible evasión fiscal, en diciembre de 1989 la Cámara de Diputados aprobó una Miscelánea Fiscal que clasifica a las Asociaciones Civiles en la misma categoría de las organizaciones lucrativas. Esta consideración implicaba no sólo excluirlas del régimen de exención de impuestos, sino incluirlas en el pago de un 35% sobre sus ingresos no gastados en un año, por concepto de impuesto sobre la renta (ISR).

Reygadas y Zarco²⁷ afirman que en esas fechas la mayoría de las organizaciones civiles habían elegido la figura jurídica de Asociación Civil, por lo que este cambio fiscal afectaría seriamente su funcionamiento. Esta actitud gubernamental fue

²⁶ Red Interamericana para la Democracia, "Índice de Participación Ciudadana en 7 países de la región" Recuperado el 20 de abril del 2005 de <<http://www.concienciadigital.com.ar>>, p. 9.

²⁷ Reygadas Robles, Gil Rafael, Carlos Zarco Mera, *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones civiles, s/e.*, México, 2006, p. 11.

considerada un autoritarismo fiscal, y provocó la articulación de las OSC alrededor de puntos comunes, que fueron más allá del tema fiscal, hasta llegar a temas relacionados con la promoción del desarrollo y de los derechos humanos colectivos, y la iniciativa civil para la democratización de la sociedad mexicana.

Cabe señalar que las OSC se consideran a sí mismas como “válvulas de escape” que canalizan las demandas que las instituciones de gobierno no pueden responder, y como instrumento de gobernabilidad cuando afirman que buscan:

“...reivindicar los poderes públicos ese marco, - jurídico y fiscal adecuado - no como concesión graciable, sino como reconocimiento de una labor sin la cual gran parte de los países sufrirían una grave tensión desestabilizadora”.²⁸

Conscientes del papel que han desempeñado y de la fuerza que adquirieron al articularse, se desarrollaron las redes de OSC. Éstas son definidas por Reygadas como:

“...articulaciones coyunturales, de mediano o largo plazo, de carácter plural y pluriclasista que pueden o no compartir objetivos estratégicos y un horizonte de expectativas aunque sí coinciden en operaciones y acciones conjuntas de plazos cortos frente a demandas sociales urgentes que llevan a conformar una fuerza que interactúa, propone y negocia políticas públicas”.²⁹

Las redes fueron utilizadas para realizar consultas entre más de 3,000³⁰ fundaciones, asociaciones, sociedades civiles e instituciones de asistencia privada. Se recurrió al cabildeo durante 14 años, con las distintas administraciones, gracias a lo cual se obtuvo finalmente la promulgación de la Ley Federal de Fomento, el 9 de febrero de 2004: el principal logro de esta ley es el reconocimiento de una amplia gama de actividades como de interés público; esto, por lo tanto, obliga al gobierno federal a apoyar a las organizaciones que las lleven a cabo, reconociéndolas independientemente de la figura jurídica que ostenten.

²⁸ Piñar Mañas, José Luis, *Op. cit.*, p 36.

²⁹ Reygadas Robles Gil, Rafael y Carlos Zarco Mera, *Op.cit.*, p. 52.

³⁰ *Ibid*, p. 19.

Con la creación de esta ley se crea también el Consejo Técnico Consultivo: un organismo de carácter honorífico formado por representantes de organizaciones civiles, gobierno, del poder legislativo, ejecutivo y del sector académico, profesional, científico y cultural. Éste, amparado por el artículo 26 de la Ley de Fomento, “tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro, así como concurrir anualmente con la comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento”³¹. El registro al que se hace referencia en este artículo es el llamado Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en el que tendrán que estar inscritas las organizaciones que deseen recibir fondos del gobierno federal; éste es independiente del registro de las donatarias autorizadas, y actualmente está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL).

En resumen, actualmente coexisten tres marcos regulatorios federales para la generalidad de las organizaciones de la sociedad civil: la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), que transparenta y hace público el financiamiento del gobierno federal hacia las OSC; la Ley de Asistencia Social, dirigida a instituciones de asistencia privada³², y la Ley del Impuesto Sobre la Renta,³³ la cual exime del pago de dicho impuesto a las organizaciones sin fines de lucro; por otra parte, existen dos registros nacionales de OSC, como mencionamos anteriormente.

³¹ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, citada en *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones civiles*, s/e, México, 2006, p. 58.

³² García, Sergio y Cristina Cobos, “Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil”, en Monsiváis, Alejandro (compilador), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, pp. 122-123.

³³ “Transparencia”, como se define en el artículo 97, Sexta Resolución de Modificaciones a la Resolución de la Miscelánea Fiscal para 2004.

4.3 La relación OSC - gobierno

Los hechos hasta ahora examinados han planteado situaciones definidas por Mayntz³⁴ como “gobernanza” moderna, que comprende claramente la participación de actores estatales, no estatales, públicos y privados en la formulación y aplicación de políticas públicas, bajo la modalidad de actores corporativos autónomos y redes entre organizaciones.

Siguiendo el criterio de este autor, se identifica una gobernanza de redes mixtas en presencia de una Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, planteando como objetivo primordial el “abrir los espacios y los mecanismos para que la sociedad organizada participe en el seguimiento, en la evaluación, y por supuesto, en el diseño de las políticas públicas del gobierno federal”³⁵, en asuntos específicos.

Aunque se plantee el reconocimiento de una gobernanza de redes mixtas, con la apertura de espacios de negociación para la sociedad civil, y se reconozca que la intención de las OSC no es sustituir al gobierno en su responsabilidad pública, sino establecer una responsabilidad conjunta de gobierno y ciudadanía³⁶, se sigue reconociendo la falta de confianza recíproca. Aseveraciones como: “hay desconfianza de las organizaciones de la sociedad civil hacia el gobierno y del gobierno a las organizaciones de la sociedad civil”,³⁷ y “existe una desconfianza del gobierno, tiene miedo de que se utilicen a las OSC como medios de

³⁴ Mayntz, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Reforma y Democracia*, s/vol., No. 21, 2001, p. 1. Recuperado el 30 marzo de 2006 de <<http://www.clad.org.ve>>.

³⁵ Elizondo, Rodolfo, “*Conferencia de apertura: una propuesta nacional para la vinculación*” Ponencia en el Segundo Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Chihuahua, México, 15 y 16 de noviembre 2001, p. 21.

³⁶ Reygadas, Rafael y Carlos Zarco, *Conociendo la Ley de Fomento*, p. 17.

³⁷ Lopez-Bosh L., Carlos, “*Relatoría y resultados de la consulta*”, Ponencia en el Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Chihuahua, México, 16 y 17 de noviembre 2000.

corrupción”³⁸ son un reflejo de las discrepancias de criterio entre los funcionarios de gobierno y los representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Estas diferentes visiones se manifiestan en el estudio “Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México”³⁹, en el cual se mencionan diez discrepancias principales, entre las cuales destaca, como percepción de la administración pública y de los legisladores, la asignación de un papel pasivo a las organizaciones, circunscritas al ámbito privado y sólo de asistencia social; la visión de las organizaciones como formas ocultas de participación política y generación de conflicto con la autoridad; la tendencia, en algunos sectores, a homologar a las organizaciones no lucrativas con las empresas mercantiles y, por último, la ubicación de estas organizaciones en la esfera de lo privado-privado, y sujetas a intereses particulares.

Estas situaciones explican el resultado de un estudio realizado por Civicus⁴⁰ en el cual las organizaciones civiles consideradas como no-gubernamentales, al igual que las organizaciones religiosas y las de empresarios, sienten poco reconocimiento de su labor por parte del gobierno, en contraste con las organizaciones que realizan un trabajo comunitario, quienes se sienten efectivamente reconocidas por el gobierno.

Una muestra fue ofrecida, durante su discurso en la inauguración del VII encuentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil, por el representante del gobernador del Estado de Chihuahua, Arq. Carlos Carrera⁴¹, quien agradeció el apoyo de las OSC para los sectores más vulnerables y marginados, y mostró un interés casi exclusivo hacia las organizaciones de beneficencia, sin hacer referencia a la pluralidad del sector.

³⁸ Kalish, Samuel (fundador de Fechac), en entrevista otorgada el 16 de noviembre del 2006, en Ciudad Chihuahua, Chih.

³⁹ Incide Social A.C., Cemefi, Itam, ICNL, *Op. Cit.*, p. 49.

⁴⁰ Verduzco, Ma. Isabel y Rodolfo Aguirre Reveles, *Índice de la Sociedad Civil en México. Proyecto Social en México reporte preliminar*, México, Civicus/CEMEFI, 2003, p. 26.

⁴¹ Carrera, Carlos, Fomento Social del Estado de Chihuahua, “El arte del bien común: Nuestro reto”, Chihuahua, Chih., discurso de apertura del VII encuentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2006.

Este año, la SHCP propuso una reforma fiscal que pretende imponer un impuesto de tasa única a las empresas – llamado IETU-; este impuesto debería compararse con el resultado del cálculo del ISR de la empresa y a partir del resultado, pagar la cantidad mayor. El IETU se calcularía considerando los ingresos de las empresas y restando sólo algunas deducciones autorizadas; en este marco, los donativos otorgados a donatarias autorizadas no serían considerados como gastos deducibles de impuestos, lo que afectaría considerablemente la procuración de fondos de las OSC. Además, serían considerados como ingresos gravables para las OSC aquellos obtenidos de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios independientes. Como se analiza más adelante, estas actividades representan la mayor parte de sus ingresos. Esta propuesta de ley volvió a reunir a las organizaciones sociales, quienes - movilizándose y reuniéndose con representantes del poder legislativo - lograron echar atrás estas medidas contempladas en la iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo Federal ante el Congreso.

4.4 Problemática de las OSC

Olvera⁴² señala que la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de actores sociales, con frecuencia opuestos entre sí, que actúan en diferentes espacios públicos y que establecen sus propios canales de articulación con los sistemas político y económico.

De este conjunto heterogéneo de actores surge también una gran diversidad de organizaciones orientadas hacia diversos ámbitos de acción. La pluralidad de orígenes y enfoques en el creciente número de OSC torna más complejo establecer criterios uniformes sobre la problemática que afrontan. Por otro lado, esto las ha convertido también en un tema de estudio actual y de gran importancia al interior de la situación por la que atraviesa México hoy día. Los

⁴² Olvera, Alberto J., *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, Cuadernos de la sociedad civil, México, s/e., 2001, p. 29.

organismos de este sector presentan perfiles y características propias, que les confieren problemáticas particulares.

A la vez, en congresos, seminarios y talleres de las OSC se detectan dos problemáticas comunes, esto es: la escasez de recursos y la poca permanencia de las organizaciones mismas. El Cemefi considera que la constante falta de recursos se debe principalmente a:

1. La falta de proyección de los programas, proyectos y resultados, e incluso de reconocimiento legal de las OSC (no registradas), lo cual no sólo provoca su desconocimiento, sino también la desconfianza de los donantes hacia todas ellas.
2. Los problemas económicos nacionales, aunados a un constante aumento numérico de las OSC, que da origen a una creciente escasez de recursos, lo que conlleva a su vez, una constante competencia por los financiamientos disponibles.
3. El que el gobierno canalice pocas cantidades económicas a las OSC, aún cuando el beneficio sea público, por lo que éstas enfrentan el reto de presentar proyectos social y políticamente atractivos para recibir apoyo gubernamental. Lo anterior genera otro problema: el apoyo se vuelve temporal, al depender de los intereses políticos o de las estrategias desarrolladas por el gobernante en turno.
4. La falta de cultura filantrópica, tanto en los ciudadanos como en las empresas, ya que la mayoría considera que la responsabilidad de ayudar a los necesitados reside exclusivamente en el gobierno.

Aunada a la escasez de recursos, la falta de profesionalización origina la desaparición de muchas organizaciones; como afirma Germán Rey⁴³:

“...en el año de 1998, existían en la lista del Diario Oficial, 990 organizaciones registradas para recibir donativos deducibles del Impuesto Sobre la Renta; en 1999 existían 1100... Solamente coincidían 600... muchas organizaciones se cierran año con año por esta falta de profesionalización y recursos”.

Las organizaciones de donantes piensan en la institucionalización y profesionalización como la solución a estas dos problemáticas: la

⁴³ Rey, Germán, “Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, México, 2000.

institucionalización se constituye en una práctica realizada para buscar la permanencia a largo plazo de la organización, y la profesionalización tiene la finalidad de establecer transparencia y medición de los resultados.

Según Mainwaring⁴⁴ la institucionalización es considerada como:

“...una práctica en la organización se convierte en bien establecida y ampliamente conocida, sino universalmente aceptada. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basadas en la premisa de que esta práctica y organización existirá en un futuro de largo alcance [...]”.

La profesionalización es una práctica con una finalidad racional. En el pensamiento weberiano, la racionalidad consiste en adecuar los medios a la finalidad deseada, con el fin de garantizar la máxima eficiencia posible en el logro de los objetivos deseados. Todos los procedimientos deben establecerse para prever con anticipación la totalidad de las situaciones, y estandarizar su ejecución para que el sistema alcance la máxima eficiencia.

Por otra parte, el CEMEFI considera que un bajo nivel de profesionalización es “el conjunto de elementos que impiden o dificultan que las instituciones puedan ofrecer sus servicios con eficacia y eficiencia”⁴⁵, lo cual se refleja en ineficiencias en su estructura legal, ausencia de pensamiento estratégico, limitaciones en la administración de recursos, escasa capacidad en procuración de fondos y desarrollo, bajos estándares de comunicación, falta de estrategias de desarrollo de liderazgo, escasa transparencia y ausencia de alianzas estratégicas.

Para Candanedo⁴⁶, la institucionalización y profesionalización llegan a convertirse en procesos de retroalimentación que se hacen presentes durante el ciclo de vida de las OSC.

⁴⁴ Mainwaring, S. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford University Press, 1999, Stanford.

⁴⁵ Centro Mexicano de la Filantropía, “En torno a la filosofía”, Recuperado el 10 de febrero del 2003 de <<http://www.cemefi.org/>>, p. 5.

⁴⁶ Candanedo, Annete, curso: “Sostenibilidad y movilización de recursos”, durante el taller Dirección y Gerencia Social para Organizaciones de la Sociedad Civil, organizado por la Junta

Ashoka y McKinsey⁴⁷ analizan el ciclo de vida de las OSC en distintas fases de desarrollo: inicia con la percepción de un problema, la búsqueda de soluciones y el proceso de aprendizaje para llegar a la fase de institucionalización, y culmina con la madurez, momento en el cual se vuelven a buscar nuevos problemas por solucionar.

La profesionalización es un proceso inmerso en la planeación estratégica, la adquisición de recursos financieros y los reportes a terceras personas sobre la utilización de los recursos y los logros obtenidos. Esto último, reconocido como transparencia, implica la responsabilidad de reportar a los proveedores de los recursos (donantes) y a los demás interesados sobre las actividades realizadas con el dinero recibido, demostrando además su buena administración de los recursos.

En la clasificación de Ebrahim, todas las organizaciones orientadas al servicio tienen la obligación de reportar a fundadores, organizaciones del sector, organismos reguladores y clientes (beneficiarios del servicio), mediante flujos de efectivo, reportes financieros, evaluaciones y mejoras, acatamiento de leyes y códigos de conducta.⁴⁸

Vergara⁴⁹ define a la transparencia como el compromiso que establece una organización gubernamental de dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Este compromiso es trasladado a las OSC, que reciben ingresos provenientes del erario y del público en general, por lo que puede afirmarse que el compromiso de transparencia radica no sólo en las actividades públicas que realizan, sino también en las fuentes de financiamiento provenientes del erario y del público en general.

de Asistencia Privada de Chihuahua, la Fundación. Merced y la Universidad Autónoma de Juárez, Cd. Juárez, México, 3 y 4 de julio del 2007, p. 2.

⁴⁷ *Ibid*, p. 2.

⁴⁸ Ebrahim, Alnoor, *Making sense of accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits*, p. 204.

⁴⁹ Vergara, Rodolfo, "La transparencia como problema", Cuadernos de Transparencia 05, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2005, recuperado el 5 de febrero de 2007 <<http://www.ifai.org.mx>>, p. 17.

4.5 Fuentes de financiamiento

El financiamiento de las OSC en México proviene de fuentes internas y externas; estas últimas son las más significativas. Según Castro⁵⁰, los principales ingresos por fuentes internas son:

- a. Aportación de los socios,
- b. Realización de diferentes actividades recaudatorias,
- c. Cobro de cuotas de recuperación por servicios prestados.

Como fuentes de ingresos externas, se consideran:

- d. Donativos del público en general y empresas
- e. Obtención de recursos por fundaciones nacionales y extranjeras,
- f. Aportaciones del gobierno.

Considerar que el modelo permite una explicación parcial del mundo y que las variables o teorías pueden no ser estáticas.

En 2003, el gobierno federal otorgó 1,180 millones de pesos al impulso de proyectos de desarrollo social; estos financiamientos fueron canalizados principalmente a través de INDESOL, BANOBRAS, PEMEX y la Lotería Nacional,⁵¹ a diversas OSC. Aunque se incrementaron los apoyos económicos a las organizaciones de la sociedad civil, éstos siguen sin ser representativos.

De acuerdo a un estudio comparativo realizado en 35 países por el Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins⁵² con la participación local del Cemefi, que incluye a países de todas las regiones y

⁵⁰ Castro Salinas, Consuelo, *Op. Cit.*, p. 1208 y ss.

⁵¹ Centro Mexicano para la Filantropía, "Fondos Federales Para Apoyar Proyectos De Las Organizaciones De La Sociedad Civil", México, D.F., s/a, 2003.

⁵² Incide Social A.C., Cemefi, Itam, ICNL, *Op. Cit.*, p. 43.

grados de desarrollo económico y político, las fuentes de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en México se conforman de la siguiente manera:

- 85% proviene de las cuotas que cobran, lo cual coloca a México en el segundo lugar, en el ámbito internacional, en lo que a dependencia de la prestación de servicios se refiere.
- 6.3% viene de donaciones privadas. Estos donativos constituyen tan sólo 0.04 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, con lo cual México se ubica en el último lugar de todos los países incluidos en el estudio.
- 8.5% se obtiene de fondos gubernamentales. En este rubro, México ocupa el lugar 30 en el estudio y el último lugar entre los países de América Latina (Tabla 1).

Tabla 1. Fuentes de financiamiento de las OSC mexicanas

Fuentes de financiamiento en México				
	Todos %	Países en desarrollo	EUA	México
Cuotas de prestación de servicios	56.60	61.30	56.60	85.20
Sector público	34.10	21.60	30.50	8.50
Filantropía	12.50	17.20	12.90	6.30

Fuente: Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List, "Global Civil Society. An Overview". The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Center for Civil Society Studies (Comparative Nonprofit Sector Project), Estados Unidos, 2003, p. 64.

Vergara⁵³ afirma que "la transparencia implica trámites administrativos extraordinarios y reduce la agilidad de una organización". Aunque los marcos legales actúan sobre reportes dirigidos al gobierno, en el estudio realizado por

⁵³ Vergara, Rodolfo, *Op. cit.*, p. 6.

Incide Social A.C., Cemefi, Itam e ICNLE, se releva la resistencia de muchas OSC por promover mayores estándares de transparencia y rendición de cuentas, debido principalmente a los altos costos administrativos, al miedo a una posible manipulación de la información en su contra, y por la desconfianza que existe entre las OSC y el gobierno.⁵⁴

⁵⁴ Incide Social, A.C., Cemefi, Itam, ICNL, *Op. cit.*, p. 82 y 83.

Capítulo III

Segunda unidad de análisis

DETERMINACIÓN DE CRITERIOS AGLUTINANTES Y DISCREPANTES

1. MODELOS DE EVALUACIÓN

Como parte del marco referencial, el presente capítulo tiene por objeto coadyuvar los dos primeros objetivos propuestos – que aparecen en la sección metodológica -, y que contestan las tres primeras preguntas de investigación para, de esta manera, conocer como surgen, evolucionan y se definen los indicadores incluidos en el modelo propuesto. Al no identificarse modelos que evaluaran la aportación de las OSC a la gobernabilidad, se optó por tomar como referencia a los indicadores de gobernabilidad democrática para América Latina del PNUD, comparados con los indicadores de profesionalización e institucionalización de las OSC.

Mediante un análisis comparativo, se determinan las discrepancias y similitudes entre ambos planteamientos, para después definir los aspectos e indicadores que deben incluirse en el modelo teórico propuesto.

1.1 Indicadores de gobernabilidad del PNUD

Durante muchos años se consideró que el desarrollo de los países dependía fundamentalmente de la disponibilidad de los factores productivos, representados por los recursos naturales, la inversión física del capital, la tecnología, el capital humano, el conocimiento, o una combinación entre ellos. Desde este punto de vista, las instituciones se convertían en un simple soporte organizativo.¹

Esta percepción del desarrollo se modifica durante los años ochenta, al criticar con dureza la función de las instituciones ante el fracaso de las políticas económicas aplicadas.

Durante la década de los noventa, la caída de los países socialistas fue interpretada como la consecuencia de instituciones públicas ineficaces, y este hecho fue comparado con el llamado “milagro asiático”, como una demostración de que el desarrollo requiere ser acompañado de buenas políticas e instituciones:

“De ambas experiencias se deduce que las instituciones importan y, en particular, aquellas que son coherentes con el desarrollo de los mercados, proporcionando un marco de seguridad y estabilidad a las inversiones y el tráfico económico”.²

Echevarría explica que, a partir de esos sucesos, adquieren fuerza dos corrientes de pensamiento: la primera, orientada a fortalecer las instituciones, y especialmente aquellas jurídico-económicas; la otra, con un sentido más moral de la política, otorga mayor importancia al ser humano. El autor continúa explicando que es entonces cuando los donantes y organismos multilaterales de crédito ponen especial énfasis en la aplicación de políticas públicas adecuadas e

¹ Echevarria, Koldo, “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”, Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004, Recuperado el 20 de septiembre de 2006 de www.clad.org, p. 1.

² *Idem.*

instituciones sólidas que buscan la efectividad del desarrollo, medido a través de indicadores congruentes con los objetivos de desarrollo del milenio, y que promuevan la rendición de cuentas.

1.2 ¿Cómo surgen? ¿Quién participa?

El Banco Mundial desarrolló un conjunto de indicadores aplicables a todos los países, que determinan seis dimensiones para medir la gobernabilidad:³

1. Voz y rendición de cuentas, en donde se miden derechos humanos, políticos y civiles,
2. Estabilidad política y ausencia de violencia,
3. Efectividad gubernamental, mediante la medición de la competencia de la burocracia y la calidad de prestación de servicios,
4. Calidad regulatoria, que mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
5. Estado de derecho, que considera la calidad del cumplimiento de contratos, policía, Cortes, independencia judicial e incidencia del crimen, así como el control de la corrupción.

Algunos grupos de indicadores, como el presentado por el Banco Mundial, han proliferado en los últimos años. Malik⁴ considera que existen más de 150 diferentes tipos de indicadores desarrollados por organismos multilaterales, instituciones investigadoras y organizaciones privadas, como consecuencia de una necesidad de información de investigadores y creadores de políticas. El aumento de esta popularidad se origina en la búsqueda de información útil sobre el riesgo de invertir en un país.

Por lo anterior, puede deducirse que, dependiendo de las necesidades de información requeridas, se incluirán indicadores diferenciados. Para Malik⁵, la gobernabilidad es el resultado de la combinación de procesos sociales, étnicos,

³ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters IV: Nuevos datos, Nuevos Desafíos", Recuperado el 30 de septiembre del 2006 de <www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html>, p. 1.

⁴ Malik, Adeel, "State of the Art in Governance Indicators" *Human Development Report 2002*, UNDP, recuperado el 20 de enero del 2007 de <www.undp.org>, p. 3 y 4.

⁵ *Ibid.*, p. 8.

políticos y económicos y, por lo tanto, variará su medición dependiendo de las experiencias vividas.

Considerando que los indicadores de gobernabilidad propuestos en la Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina incluyen las características propias de la cultura latinoamericana, se adopta a esta agenda como punto de análisis, desestimando los modelos propuestos por otros organismos internacionales, como el Banco Mundial.

1.3 Indicadores de institucionalización y profesionalización de las OSC: ¿Cómo surgen? ¿Cómo se determinan?

Los indicadores de institucionalización y profesionalización surgen como una solución a la problemática por la que atraviesan las OSC. En varios seminarios y congresos relacionados con el sector se plantean los mismos problemas: las OSC no lograban ser organizaciones que sobrevivieran por mucho tiempo, debido principalmente a una recurrente falta de recursos, aunada a la carencia de profesionalización de las OSC.⁶

A partir de estas consideraciones nace la necesidad de redefinir el rumbo de estas instituciones, al comprender que no sólo es necesario ser una organización, sino también que hay que luchar por permanecer y fomentar el propio crecimiento, mediante la institucionalización y la profesionalización. Se plantea que para ser, hace falta la voluntad de un grupo de personas; para permanecer hay que institucionalizarse, y si lo que se quiere es crecer, es necesario profesionalizarse.

De estas conclusiones emanan algunos instrumentos de institucionalización y profesionalización, promovidos principalmente por organizaciones de segundo piso, es decir, organizaciones no lucrativas que ofrecen recursos a otras organizaciones de la sociedad civil. Dos de estas organizaciones son la

⁶ Esta problemática será explicada con mayor profundidad en las siguientes páginas.

Fundación del Empresariado Chihuahuense y el Centro Mexicano para la Filantropía.

La primera – la Fundación del Empresariado Chihuahuense (Fechac) - es una organización con características únicas en toda la República, que inicia como una propuesta del sector empresarial. Su antecedente fue en la década de los noventa, cuando cayó una tromba en Ciudad Chihuahua, con consecuentes pérdidas millonarias y fallecimientos; ante esa catástrofe, los empresarios de la comunidad se unieron para donar varios millones de pesos a la reconstrucción; tras cumplir con su cometido, ese acuerdo cesó. En 1994, ante el levantamiento social en Chiapas y la aparición del EZLN en la escena nacional, en demanda de más justicia social hacia los desamparados, los empresarios chihuahuenses volvieron a reunirse y, con objeto de que la problemática social del Sur de la República no se expandiera hacia el Norte, consideraron necesario atender la problemática social del Estado, y empezar a participar más activamente en su solución. Así se crea la Fundación del Empresariado Chihuahuense (Fechac), la cual ha operado formalmente desde 1996, con fondos de las principales empresas del Estado - en su mayoría - que erogan un impuesto voluntario; éste es trasladado al Fideicomiso Fondo Social del Empresariado Chihuahuense. Este gravamen es recaudado por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, en calidad de intermediario. El manejo y control de los recursos es responsabilidad del Consejo Directivo, integrado por los empresarios de nueve ciudades, dos representantes del Gobernador y dos más del H. Congreso del Estado.

Esta organización, según María del Carmen M. de Casavantes, directora ejecutiva de Fechac,⁷ destina sus fondos a la construcción, reconstrucción y equipamiento de escuelas, hospitales, albergues, asilos y hogares sociales⁸ pertenecientes a otras OSC. Estas últimas presentan sus proyectos, y se

⁷ Casavantes, María del Carmen M. de, Directora Ejecutiva de Fechac, entrevista concedida el 12 de febrero del 2003 en Ciudad Juárez, Chih.

⁸FECHAC, "Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Chihuahua 2001-2002", México, 2002.

comprometen a cumplir con algunos requisitos estructurales y organizacionales. Además, reciben apoyo por medio de cursos de capacitación, programas de fortalecimiento y enriquecimiento de proyectos, que conllevan a una mayor profesionalización de esas instituciones.

En su interés por institucionalizar y profesionalizar a las organizaciones a las cuales destinan recursos, Fechac crea los indicadores de institucionalidad para las OSC. Este instrumento no tiene la finalidad de certificarlas, y sólo debe utilizarse como un autodiagnóstico, útil para que las OSC definan los elementos con los que debe cumplir toda organización. Thelma Manzano⁹ comenta que, para crear el instrumento, se tomaron como referencia otros parecidos - utilizados en Estados Unidos y Europa - a partir de los cuales se fueron definiendo, según su experiencia, los elementos que efectivamente deberían incluirse en el nuevo proyecto. Una vez terminado, este nuevo instrumento fue presentado ante el Consejo, que realizó algunas correcciones y lo autorizó. Además, se realizaron consultas con varias OSC que expresaron su opinión y lo complementaron. Es por estos motivos que este instrumento muestra en sus indicadores una clara influencia del pensamiento empresarial respecto a las acciones de organismos no lucrativos, como las organizaciones de la sociedad. Este mismo es el elegido para ser comparado con los indicadores del PNUD, ya que se considera existió consenso.

El instrumento de medición realizado por el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), en cambio, incluye 10 indicadores que, al considerarse incompletos, fueron descartados de la presente investigación.

2. ANÁLISIS DE ELEMENTOS DE GOVERNABILIDAD Y ELEMENTOS DE PROFESIONALIZACIÓN

El objetivo de este capítulo es comparar los elementos de gobernabilidad establecidos por el PNUD con los elementos de institucionalización y

⁹ Manzano, Thelma, entrevista concedida el 18 de noviembre del 2005 en Cd. Juárez, Chih.

profesionalización aceptados por las OSC mexicanas para determinar cuáles pueden formar parte de un modelo que evalúe la aportación del trabajo gobierno-OSC en la gobernabilidad, dando respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Los elementos de gobernabilidad determinados por el PNUD son compatibles con los elementos de institucionalización y profesionalización aceptados por las OSC?
2. ¿Cuáles conceptos son interpretados y modificados por las partes interesadas?

Para poder lograr este cometido se llevó a cabo una investigación documental, analizando las publicaciones oficiales del PNUD vía Internet y otras publicaciones, así como aquella relacionada con los elementos de institucionalización y profesionalización dirigidos a las OSC y aceptados por FECHAC. Para efectuar la comparación entre ambas instancias, se agruparon los indicadores de institucionalización y profesionalización que resultaran compatibles con los establecidos por el PNUD. Esta comparación se hace evidente mediante la utilización de matrices.

Las entrevistas realizadas, asistencias a seminarios, conferencias, diplomados y talleres relacionadas con los temas de nuestro interés y el análisis de otras investigaciones realizadas en el sector ayudaron a establecer diferencias y coincidencias de criterio entre ambas partes.

Al final de cada etapa de análisis se adelantan algunas conclusiones tentativas.

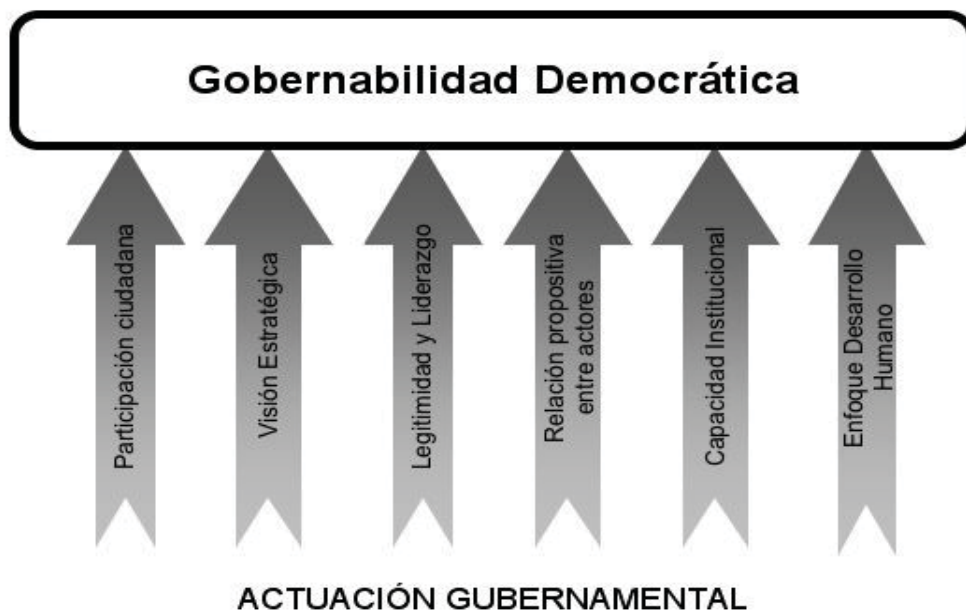
2.1 Comparación entre elementos de gobernabilidad del PNUD e institucionalización y profesionalización de las OSC

2.1.1 Análisis de indicadores

El PNUD considera que la gobernabilidad democrática debe basarse en seis pilares: participación ciudadana, visión estratégica, legitimidad y liderazgo, relación propositiva entre actores, capacidad institucional y enfoque de desarrollo humano (Ilustración 1).

La construcción de estos ejes, en lo que a México se refiere, se desarrolla enmarcada en políticas económicas neoliberales. El gobierno delega funciones a organismos que considera cumplir con sus objetivos de manera más directa y eficiente que el gobierno en sí.

Ilustración 1. Actuación gubernamental mediante elementos de gobernabilidad democrática



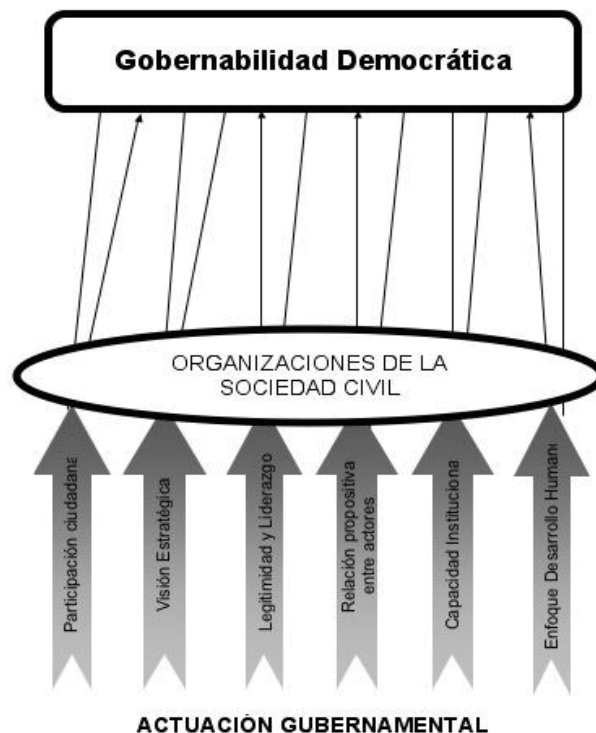
Fuente: elaboración propia.

La administración pública cambió con la finalidad de lograr este cometido, y obligó también a transformar la administración de las OSC, a las cuales transfiere algunas de estas funciones. Así, estas organizaciones adquieren ciertas responsabilidades sobre la gobernabilidad del país cuando se afirma que:

“Las organizaciones de la sociedad civil ayudan a la reconstrucción de la institucionalidad de la sociedad, a la gobernabilidad y al liderazgo de transformación”.¹⁰

La comparación entre ambos instrumentos permite dilucidar las discrepancias y congruencias entre las concepciones planteadas por ambas partes, estableciendo la forma en que las OSC pueden impactar en la gobernabilidad democrática (Ilustración 2).

Ilustración 2. Aportación de las OSC a la gobernabilidad democrática



Fuente: elaboración propia.

¹⁰ Rey Roman, German, "Inclusión, ética y participación: la reconstrucción desde los conceptos", Ponencia en el *Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. Disquete de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, México, 16 y 17 de noviembre 2000.

La información fue obtenida a partir de documentos oficiales del PNUD en su página oficial de Internet (en donde se incluyen 168 indicadores), mientras que los indicadores de la Fechac¹¹ se recabaron del denominado “Instrumento de autodiagnóstico para las Organizaciones de la Sociedad Civil”, en el que se plasman 167 indicadores avalados por los organismos financiadores como determinantes para el buen desempeño de las actividades y permanencia de las OSC. Además, se consideraron algunos otros medios electrónicos y presentaciones en seminarios, congresos y foros que permiten discernir las opiniones que expresan ciertas instituciones gubernamentales,¹² y que puedan relacionarse según sea el caso.

Antes de analizar individualmente cada aspecto, es necesario aclarar la manera en que el PNUD clasifica su instrumento. Este organismo considera que la gobernabilidad democrática debe cumplir con seis condiciones: Participación ciudadana, visión estratégica, legitimidad y liderazgo transformacional, relación propositiva entre actores, capacidad institucional y enfoque de desarrollo humano. Para que estas condiciones se realicen deben cumplirse las metas establecidas y éstas, a su vez, cuentan con indicadores de logro. Por último, cada indicador de logro cuenta con sus criterios de evaluación.

A continuación se presenta una descripción de los conceptos planteados como condiciones de gobernabilidad democrática. Las tablas abajo proyectadas identifican los aspectos coincidentes entre los indicadores de medición establecidos por el PNUD y los indicadores de institucionalidad para OSC establecidos por Fechac.

¹¹ Fundación del Empresariado Chihuahuense.

¹² Entre estas instituciones se encuentran Sedesol y la Cámara de Diputados.

2.2.1 Consideraciones importantes sobre la información presentada

El tema analizado presenta una gran complejidad, y sus variables son muy numerosas. Con la finalidad de presentarlo de la forma más ágil posible, se presentan sólo las tablas en donde se identificaron coincidencias.

En el detalle de las explicaciones se enumeraron los indicadores que se consideraron congruentes. Así también, la redacción de las tablas ha sido modificada con el propósito de resumirla, sin modificar su intención.

2.2.2 Condición 1: Participación ciudadana

La aplicación de políticas neoliberales abre espacios públicos que son cubiertos por la sociedad civil. El Estado deja de ser omnipresente, por lo que se requiere una mayor participación de la ciudadanía en aspectos públicos. Esta última es concebida por el PNUD como una condición que, a su vez, tiene la finalidad de crear condiciones de gobernabilidad democrática, pues afirma que:

“No basta con que una sociedad se haya trazado un norte claro, tenga un sistema institucional eficaz y actúe con normas de buen gobierno, sino que además, se requiere la promoción de la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan”.¹³

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil señalan que muchos de los problemas que intentan resolver pueden ser minimizados por medio de una participación más activa en las políticas públicas y en la acción gubernamental. Al sentirse involucrados en las decisiones gubernamentales, se crea conciencia de la importancia de participar más activamente, reconociendo que:

“[...] la participación no es una concesión graciosa de la gente, de los que tienen poder sobre los que no tienen, sino es un derecho, eso que hoy se dice en un anglicismo: empoderadas... no por el Estado, no por los partidos, sino por las comunidades, por la gente con que trabajan. Por la forma democrática en que trabajen, allí tendrán mayor o menor legitimidad, que no es una legitimidad que les viene de afuera solamente”.¹⁴

¹³Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op. Cit.*, p. 24.

¹⁴Rey Roman, German, *Op. cit.*, s/p.

Una vez reconocida la relevancia de la participación ciudadana en los aspectos públicos, surge una inquietud por establecer cómo y para qué participar. A este respecto, el PNUD considera que la participación debe desarrollarse en los siguientes aspectos prioritarios: la participación electoral, participación comunitaria en donde la sociedad intervenga solidariamente en aspectos públicos, y promoción de la participación de la sociedad civil en actividades de supervisión al gobierno y que brinden alternativas para la participación política.

La participación orientada a la supervisión del gobierno y que busca alternativas para la participación política se convierte en un punto de conflicto, ya que:

“[...] en la política se da como un conflicto muchas veces entre democracias representativas y democracias participativas y una tendencia a buscar nuevas formas de la representación, pero sobre todo nuevas formas de la participación social ciudadana”.¹⁵

Sin embargo, la intención del PNUD en el apoyo a estas formas de participación es reducir las problemáticas emanadas de muchas actividades gubernamentales o partidistas, que en América Latina se han usado para obtener control político. Por ello, suponen que la participación ciudadana

“[...] se contrapone a los mecanismos de reproducción política clientelar predominantes en América Latina y amplía las posibilidades de control, empodera al ciudadano en detrimento de las estructuras intermedias y obstaculizantes y de las burocracias corruptas”.¹⁶

Basándose en lo anterior, este organismo afirma que, para la lograr participación ciudadana, debe cumplirse con dos metas, mismas que contienen sus propios indicadores de logro:

- La primera considera la medición de la participación electoral significativa, incluyendo cuatro criterios de evaluación; sin embargo, ninguno de éstos es

¹⁵ *Ibid.*, s/p.

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op.cit.*, p.3.

aplicable a las organizaciones de la sociedad civil, ya que, en principio, éstas son instituciones independientes de la esfera del Estado, y por lo tanto su función no debe ser la participación política inductora del voto. Aunque en otros países - como Alemania occidental - algunos componentes de los movimientos sociales se pueden convertir en partidos políticos.¹⁷ En México estas formas de relación no son comunes, ya que:

“La principal aportación de las OSC es la creación de una ciudadanía más responsable, más participativa, que conozca sus derechos; cuando esta participación social se va a la empresa es bien vista por los demás; por lo contrario, cuando se va a los partidos políticos no es bien visto”.¹⁸

Por otra parte, es necesario recordar que, dentro de la gran variedad de OSC se encuentran aquellas que se ocupan de temas políticos, como la transparencia de las elecciones y el respeto a la democracia, mismas que surgieron con fuerza en los años ochenta y lograron una mayor apertura de los espacios públicos y de los procesos de toma de decisiones gubernamentales. Las actividades realizadas por este grupo de organizaciones se relacionan más con una visión y misión específicas que con la generalidad de las OSC. En consecuencia, la participación política promovida por estas organizaciones no concuerda con la que es planteada por el PNUD, pues se enfoca a crear tejido social cuando desarrolla educación, pluralismo, controversia, deliberación y no hegemonías partidistas corporativistas¹⁹.

- La segunda meta considera cinco indicadores de logro: la promoción de la participación ciudadana, la realización de programas y proyectos con participación de la ciudadanía, la existencia de organizaciones dedicadas a promover la participación de esta última, los programas de formación ciudadana y la percepción positiva de la relación ciudadanía-gobierno. Se establece que la participación ciudadana va más allá de la participación política. Las mismas

¹⁷ Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Op.cit.*, p. 586.

¹⁸ Entrevista con el Ing. Samuel Kalish, fundador de Fechac, 16 de noviembre del 2006, Ciudad Chihuahua, Chih.

¹⁹ Rey Roman, German, *op.cit.*, s/p.

organizaciones civiles así lo establecen cuando reconocen las aportaciones realizadas a través de su trabajo:

“Veo allí no solo participación económica a través del trabajo. La importancia del trabajo, de la participación política a través de la importancia de la ciudadanía, sino de la participación social en términos de las posibilidades de desarrollo cada vez mayor de las organizaciones civiles sociales. Del acceso a la gente, a través del trabajo de ustedes, a los bienes sociales, a la educación, a la nutrición, al reconocimiento étnico, al reconocimiento como hombres, como mujeres, al reconocimiento del sentido de ser niño, etcétera. La participación social también la veo como todas estas organizaciones cooperando para servir a los más débiles de esta sociedad”.²⁰

El primer indicador (promoción de la participación ciudadana) cuenta con siete criterios de evaluación, de los cuales cinco consideran la importancia de la consulta popular y el referéndum, la participación de la sociedad en audiencias públicas, y los escenarios de consulta y debate en donde se buscan opiniones y propuestas de alternativas con organizaciones que son afectadas por las políticas públicas que se ponen en marcha. Además, analiza si los resultados y conclusiones a los que se llegan en los puntos anteriores son tenidos en cuenta por el gobierno y, por último, otorga importancia a los procesos de investigación o diagnósticos participativos que ayuden a precisar problemas y prioridades sectoriales.

Esto es aceptado por las OSC, quienes reconocen la necesidad de participar más allá de las consultas, referéndum y audiencias:

“La participación no debe, ni puede, agotarse en las consultas sobre las decisiones o los resultados del gobierno. Debe extenderse a otras posibilidades, como la asociación cooperativa con el gobierno en la solución de diversos problemas, y la autorización y subsidio por parte del gobierno, para que ciertos problemas sean atendidos por los ciudadanos y sus organizaciones, bajo formas de seguimiento gubernamental”.²¹

²⁰ *Ibid.*, s/p.

²¹ Elizondo, Rodolfo, *Op. cit.*, p. 18.

Por lo anterior, se resolvió buscar en el instrumento desarrollado por Fechac todos aquellos indicadores que incluyen la capacitación y adiestramiento del personal que colabora en la realización del trabajo, así como los relacionados con la sustentabilidad, desarrollo humano y liderazgo.

En consecuencia, se tomaron como indicadores relacionados los siguientes:

1. Interés en incidir en la opinión pública, para crear un clima favorable a sus propuestas;
2. Promover el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito de acción;
3. Participación de consejeros sin remuneración;
4. El Consejo toma decisiones cuando está presente el quórum y se elaboran actas o minutas;
5. Los Consejeros reciben periódicamente capacitación e información sobre sus responsabilidades;
6. Los Consejeros reciben capacitación continua para el desarrollo profesional de sus empleados;
7. Los integrantes de la organización sienten que se reconoce y valora con objetividad su trabajo.
8. Rotación del personal en diversas responsabilidades, para garantizar las oportunidades de renovarse;
9. Se procura contar con el tiempo y el espacio suficientes para socializar los conocimientos y aprendizajes entre sus integrantes;
10. Se busca potenciar la capacidad de los equipos y de sus integrantes, para que piensen en sí mismos, se autovaloren y tomen las decisiones requeridas para su trabajo;
11. Se cuenta con voluntarios;

12. Se conoce con claridad el perfil de las personas que se requieren para el trabajo voluntario.
13. Se realiza una inducción para apoyar a los voluntarios a establecer una buena relación con el equipo de trabajo;
14. Se establecen mecanismos de reconocimiento a la labor de los voluntarios;
15. Los voluntarios cuentan con capacitación y orientación para llevar a cabo sus tareas;
16. Se formulan registros del trabajo realizado por voluntarios, que se contabiliza como donativo en especie;
17. Los voluntarios evalúan su participación y sugieren áreas de mejora;
18. Se crean oportunidades de trabajo voluntario para los beneficiarios de sus programas;
19. En los planes de trabajo se incluyen estrategias y mecanismos de procuración de recursos, que aseguren la sostenibilidad;
20. Se elaboran programas de procuración de fondos específicos, alcanzables y medibles;
21. El Consejo directivo genera y aporta recursos económicos a la organización, y aprovecha sus vínculos personales para que otros la apoyen;
22. Se cuenta con diferentes fuentes de financiamiento y recursos;
23. Se cobran cuotas de recuperación proporcionales al costo real de los servicios prestados;
24. Se invierten recursos en la profesionalización del personal, se conocen sus necesidades y aprovechan las oportunidades de formación que se le ofrecen.

25. Se promueve entre los integrantes el estudio y la lectura para aprender más sobre la materia de su trabajo;
26. Hay un gran interés por iniciativas novedosas e identificar nuevas formas de mejorar la calidad del trabajo;
27. Existe una clara política de capacitación sobre las destrezas y habilidades que requiere el personal para llevar a cabo sus tareas;
28. Se busca alcanzar objetivos compartidos con otros actores sociales, y trabajar con espíritu colectivo, buscando empoderar a todos los involucrados;
29. Se verifica una renovación permanente y hay una inquietud por estar al tanto de los cambios del entorno;
30. Se realizan intercambios regulares, comparación y aprendizaje con otras organizaciones similares;
31. Al concluir una tarea o proyecto, los integrantes de la organización se reúnen para analizar la experiencia y aprender de sus aciertos y errores;
32. Se aprovechan las oportunidades de aprendizaje que se le presentan en su práctica institucional para generar nuevos conocimientos y mejorar la calidad de su trabajo;
33. Se estimula la solidaridad de la comunidad hacia los beneficiarios;
34. Buscar incidir en las políticas públicas;
35. Establecen alianzas y vinculación con otras instancias, para ofrecer mejores y más completos servicios a sus beneficiarios;
36. Promueven el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito de acción;
37. Facilitan a terceros la comunicación y los contactos con otras organizaciones y redes;

38. Mantienen relaciones sanas con las instancias de gobierno con las que interactúan;

39. Muestran interés por incidir en la opinión pública, para crear un clima favorable a sus propuestas.

Al contrastar los indicadores de Fechac con los del PNUD, la relación se establece de la siguiente manera (Tablas 5, 6 y 7):

Tabla 5. Indicador de logro de existencia de mecanismos y escenarios de participación vs. Indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Promoción de la participación ciudadana			
Indicadores de logro	Existencia de mecanismos y escenarios de participación			
Criterios de evaluación del PNUD Indicadores de institucionalización para OSC	Iniciativa Ciudadana o Popular: actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan medios económicos, bienes, trabajo voluntario, suelo, etc.	Consulta y debate donde los afectados por las políticas públicas dan su opinión y proponen alternativas.	Posibilidad de acuerdos entre el gobierno local y los ciudadanos.	Procesos de investigación o diagnóstico participativos para determinar problemas y prioridades sectoriales.
Se tiene interés en incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas.				
Promover el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito de acción.				
Participación de consejeros sin recibir remuneración alguna				
El Consejo toma decisiones cuando está presente el quórum y se elaboran actas o minutas.				
Consejeros reciben periódicamente capacitación e información sobre sus responsabilidades				
Los consejeros reciben capacitación continua para el desarrollo profesional de sus empleados.				
Los integrantes de la organización sienten que se reconoce y valora con objetividad su trabajo.				
Facilita la rotación de su personal en diversas responsabilidades para garantizar oportunidades de renovarse.				
Se propicia el tiempo y el espacio suficientes para socializar los conocimientos y aprendizajes entre sus integrantes.				
Potencia la capacidad de los equipos y de sus integrantes para que piensen en sí mismos, se autovaloren y tomen las decisiones requeridas para su trabajo.				
Se cuenta con voluntarios				
Conocen con claridad el perfil de las personas que requieren para el trabajo voluntario.				

Fuente: Elaboración propia

Tabla 6. Indicador de logro existencia de mecanismos y escenarios de participación vs. Indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Promoción de la participación ciudadana			
Indicadores de logro	Existencia de mecanismos y escenarios de participación			
<p>Criterios de evaluación del PNUD</p> <p>Indicadores de Institucionalización para OSC</p>	<p>Iniciativa Ciudadana o Popular: actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan medios económicos, bienes, trabajo voluntario, suelo, etc.</p>	<p>Consulta y debate donde los afectados por las políticas públicas dan su opinión y proponen alternativas.</p>	<p>Posibilidad de acuerdos entre el gobierno local y los ciudadanos.</p>	<p>Procesos de investigación o diagnóstico participativos para determinar problemas y prioridades sectoriales.</p>
Realizan inducción para apoyar a los voluntarios a establecer una buena relación con el equipo de trabajo.				
Existen mecanismos de reconocimiento a la labor de los voluntarios.				
Los voluntarios cuentan con capacitación y orientación para llevar a cabo sus tareas.				
Existen registros del trabajo realizado por voluntarios se contabiliza como donativo en especie.				
Los voluntarios que evalúan su participación y sugieren áreas de mejora.				
Existen oportunidades de trabajo voluntario a los beneficiarios de sus programas.				
En sus planes de trabajo incluyen estrategias y mecanismos de procuración de recursos que aseguren la sostenibilidad.				
Hay programas de procuración de fondos específico, alcanzable y medible.				
El consejo directivo genera y aporta recursos económicos a la organización y aprovecha sus vínculos personales para que otros la apoyen.				
Cuentan con diferentes fuentes de financiamiento y recursos.				
Cobra cuotas de recuperación proporcionales al costo real de los servicios que presta				
Invierte recursos en la profesionalización de su personal, conoce las necesidades y aprovecha las oportunidades de formación que se le ofrecen.				
Promueven entre sus integrantes el estudio y la lectura para aprender más sobre la materia de su trabajo.				

Fuente: Elaboración propia

Tabla 7. Indicador de logro existencia de mecanismos y escenarios de participación comparado contra indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta				
Indicadores de logro				
<p>Indicadores de Institucionalización para OSC</p> <p>Crterios de evaluación del PNUD</p>	<p>Iniciativa Ciudadana o Popular: actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan medios económicos, bienes, trabajo voluntario, suelo, etc.</p>	<p>Consulta y debate donde los afectados por las políticas públicas dan su opinión y proponen alternativas.</p>	<p>Posibilidad de acuerdos entre el gobierno local y los ciudadanos.</p>	<p>Procesos de investigación o diagnóstico participativos para determinar problemas y prioridades sectoriales.</p>
Tiene un gran interés por iniciativas novedosas e identificar nuevas formas de mejorar la calidad de su trabajo.				
Tiene una clara política de capacitación sobre las destrezas y habilidades que requiere el personal para llevar a cabo sus tareas.				
Busca alcanzar objetivos compartidos con otros actores sociales, trabajar con espíritu colectivo buscando empoderar a todos los involucrados.				
Se renueva permanentemente y se preocupa por estar al tanto de los cambios en su entorno.				
Intercambia regularmente, compara y aprende de otras organizaciones similares				
Al concluir una tarea o proyecto los integrantes de la organización se reúnen para analizar la experiencia y aprender de sus aciertos y errores.				
aprovecha las oportunidades de aprendizaje que se le presentan en su práctica institucional para generar nuevos conocimientos y mejorar la calidad de su trabajo.				
Estimula la solidaridad de la comunidad hacia los beneficiarios.				
Busca incidir en las políticas públicas.				
Establece alianzas y vinculación con otras instancias para ofrecer mejores y más completos servicios a sus beneficiarios				
Promueve el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito de acción.				
Facilita a terceros la comunicación y contactos con otras organizaciones y redes.				
Mantiene relaciones sanas con las instancias de gobierno que interactúa.				
Interés en incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas.				

Fuente: Elaboración propia

El segundo indicador es la realización de programas, proyectos, etc., con participación ciudadana. Este punto cuenta con cinco criterios de evaluación, que resaltan la participación de la ciudadanía en la puesta en marcha y diseño de programas, y favorecen la descentralización de funciones consideradas del ámbito público.

Por su parte, las OSC consideran dos aspectos relacionados, en las que se denominan alianzas estratégicas:

1. Establecer alianzas y vinculación con otras instancias, para ofrecer mejores y más completos servicios a sus beneficiarios.
2. Promover el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito local (Tabla 8).

Tabla 8. Indicador de logro realización de programas, proyectos, etc., con participación de la ciudadanía comparado contra indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Promoción de la participación ciudadana
Indicadores de logro	Realizar programas, proyectos, etc. con participación de la ciudadanía
<p style="text-align: center;">Criterios de evaluación del PNUD</p> <p style="text-align: center;">Indicadores de Institucionalización para OSC</p>	Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad.
otras instancias para ofrecer mejores y más completos servicios a sus beneficiarios.	
Promover el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito de acción.	

Fuente: elaboración propia

Estos indicadores son congruentes, ya que muestran un interés de las OSC por involucrarse en aspectos públicos; además, al promover el conocimiento e interrelación con otras organizaciones en algunos aspectos centrales, contribuyen a la creación de redes, que funcionan como interlocutoras ante el gobierno con miras a participar activamente en las decisiones y proyectos gubernamentales.

El tercer indicador considerado como parte del impulso a la participación ciudadana es la existencia de organizaciones dedicadas a fomentarla. En este aspecto se examinaron los indicadores relacionados con la promoción de las actividades, programas y servicios que otorgan, y que buscan atraer el interés y la participación del público en general. Se identificaron como indicadores relacionados los siguientes:

1. Comunicación activa hacia el público sobre sus programas y servicios;
2. Aporte específico y su ventaja comparativa en relación con los actores sociales que la rodean;
3. Adecuación y adopción de diversos medios para interactuar con los distintos públicos de su interés;
4. Diseño de una estrategia de comunicación con base en el análisis de las expectativas y receptividad de los públicos a los que dirige sus mensajes;
5. Su estrategia de comunicación le permite colocar temas de su interés ante la atención de la opinión pública;
6. Interés en incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas (Tabla 9).

Tabla 9. Indicador de logro existencia de organizaciones dedicadas a promover la participación ciudadana comparado contra indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Promoción de la participación ciudadana
Indicadores de logro	Existencia de organizaciones dedicadas a promover la participación ciudadana.
<p>Criterios de evaluación del PNUD</p> <p>Indicadores de Institucionalización para OSC</p>	Apoyo permanente en los medios de comunicación para la difusión de las actividades de las asociaciones, partidos, etc.
Comunica activamente al público sobre sus programas y servicios.	
Aporte específico y su ventaja comparativa en relación con los actores sociales que la rodean.	
Adecua y combina diversos medios para interactuar con los distintos públicos de su interés.	
Establece su estrategia de comunicación con base en el análisis de las expectativas y receptividad de los públicos a los que dirige sus mensajes.	
Cuenta con una estrategia de comunicación que le permite colocar temas de su interés en la opinión pública.	
Interés en incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas.	

Fuente: Elaboración propia

- Conclusiones preliminares sobre la Condición 1

El PNUD²² considera que la participación ciudadana debe ir mas allá de la participación electoral y obtener la participación activa de la comunidad en general; ésta interviene solidariamente en aspectos públicos, y además se interesa por supervisar al gobierno, buscando modalidades para incidir en las decisiones que se toman y sobre las políticas públicas que le afectan. Incluye, de este modo, a la participación electoral, a la participación comunitaria entendida como la intervención solidaria en lo público, y a la participación de la sociedad civil para supervisar al gobierno y brindar alternativas para la participación política.

Tomando en consideración el análisis realizado en el apartado anterior, se llega a la conclusión de que la aportación de las OSC a la participación ciudadana es significativa para la gobernabilidad. Sin embargo, se limita a promover la participación de la comunidad en aspectos públicos, en la supervisión del gobierno y en las en políticas públicas.

Aunque en otros países la participación directa de movimientos sociales e inclusive de algunas OSC en los partidos políticos sea más común, en México este aspecto es incipiente.

De esta manera, se considera que el indicador relacionado con la percepción positiva de los procesos electorales no debe relacionarse con las OSC, porque forman parte de la esfera de la sociedad civil y no de la esfera gubernamental, y - si bien existen organizaciones orientadas a la defensa de aspectos democráticos - deben mostrar independencia de los partidos políticos, recordando que por definición las OSC son organismos que, aunque surgen de intereses privados, tienen una finalidad pública, es decir, evitan favorecer a sus socios o miembros de manera directa. Por otra parte, si las OSC se dedicaran a

²² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op. cit.*, p. 24.

promover la participación electoral mediante el apoyo a ciertos partidos políticos, su intención podría confundirse fácilmente con la búsqueda del interés particular de algún partido.

Puede concluirse que la participación electoral positiva se orienta a la visión y misión de algunas organizaciones específicas y no a la generalidad de las mismas. No puede dejar de reconocerse que para las OSC,

“Es importante la política, es importante la participación política, son fundamentales los partidos políticos fuertes, pero es fundamental una sociedad civil activa y participante, mucho más beligerante”.²³

La mayor aportación a la gobernabilidad que realizan las OSC es la participación comunitaria, realizada mediante contribuciones directas e indirectas a la sociedad en general. Se trata de aportaciones que se relacionan principalmente con la capacitación y adiestramiento del personal con el que cuentan, además de la utilización de recursos materiales privados (monetarios, bienes muebles e inmuebles) en beneficio de un bien público. Con estos recursos humanos y financieros, las OSC tienen la posibilidad de plantear las propuestas ciudadanas ante los organismos gubernamentales, buscando de éstos apoyo económico y colaboración para trabajar en proyectos comunes.

Así también, estas organizaciones emanadas de la sociedad civil manifiestan interés por establecer procesos de investigación y diagnóstico que les permitan obtener más información sobre las necesidades de su comunidad y que les posibilite también presentar proyectos con un sustento fuerte, de manera a lograr una mayor influencia en las políticas públicas por las cuales son afectadas.

En cuanto a establecer la existencia de organizaciones dedicadas a promover la participación ciudadana, resalta el interés de las OSC por dar a conocer al público en general sus proyectos, con la finalidad de causar simpatía e interés

²³ Rey Roman, Germán “Inclusión, ética y participación: la reconstrucción desde los conceptos”, *Cit.*, s/p.

de la ciudadanía hacia sus programas, y así crear un clima favorable a las propuestas que presentan. Esto incluye la realización de programas, proyectos, etc., con participación de la ciudadanía y en colaboración con otras organizaciones.

2.2.3 Condición 2: Visión estratégica

La segunda condición de gobernabilidad democrática es la visión estratégica, considerada desde una perspectiva gubernamental, como una trayectoria que cumple con dos objetivos: precisar el objetivo que se quiere alcanzar y motivar a los diferentes actores involucrados. Para que la visión se logre, deben considerarse como parte del proceso de administración estratégica a la formulación de misión y objetivos, el análisis del ambiente externo, así como de los recursos con los que se cuenta y que ayudan a identificar fortalezas y debilidades del conjunto.²⁴

Para el PNUD este proceso se llevaría a cabo tomando en cuenta los intereses implicados en la identificación de potencialidades y desafíos, analizando aspectos globales, nacionales y regionales. Esto implica una reflexión profunda sobre la sociedad a construir y la manera en que el contexto urbano contribuye a este objetivo. Se piensa en un modelo de ciudad diferente, en el cual la ciudad latinoamericana "...debe tener más relación con el desarrollo del potencial humano que con el nivel de consumo"²⁵, enfocando los esfuerzos hacia la construcción de igualdad e integración, la calidad de vida y la autoestima.

²⁴ George, Claude S. y Lourdes Álvarez, Historia del pensamiento administrativo, Pearson, México, 2005, p. 242.

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Cit., p. 11.

Por su parte, las OSC plantean la importancia de trabajar con el gobierno, para establecer "...metas y objetivos de ambas partes consensuados y enmarcados en un mismo plan integral".²⁶

Para que esta condición se realice, el PNUD propone el cumplimiento de dos metas: primero, la existencia de un plan estratégico de desarrollo local que contenga la formulación consensuada de una visión estratégica, y en segundo lugar, la continuidad en las políticas públicas.

La primera meta considera seis indicadores de logro: existencia de un plan general o de planes sectoriales, coordinación del plan con planes nacionales o sectoriales, nivel de consenso alcanzado en la formulación del plan, coherencia entre las políticas públicas y el plan estratégico, coincidencia de los escenarios previstos y los reales, existencia en el ente territorial de experiencias que se traduzcan en alianzas y compromisos de largo plazo, que aporten a un nuevo modelo de ciudad que pueda enmarcarse en el plano nacional.

La segunda meta se relaciona con la continuidad en las políticas públicas, con tres indicadores de logro: duración de los períodos de los mandatarios locales y posibilidad de premiar buenas administraciones, grado de apoyo ciudadano a las políticas y, por último, oportunidad.

Analizando los indicadores de la primera meta se releva la existencia de un plan general o de planes sectoriales, el cual incluye sólo un criterio de evaluación con el mismo nombre. Con este criterio, a su vez, coinciden cuatro indicadores de institucionalización, orientados hacia el análisis del entorno que les permite establecer planes estratégicos:

²⁶ Lopez-Bosh L., Carlos, "Relatoría y resultados de la consulta", Ponencia en el Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disquete de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Chihuahua, México, 16 y 17 de noviembre 2000, s/p.

1. Orienta su trabajo a partir del análisis del contexto económico, político o social, ambiental y cultural y de las tendencias que se presentan en el entorno en el cual intervienen;
2. El objeto y las actividades de la organización corresponden a necesidades detectadas de la comunidad;
3. Una misión clara y concisa por escrito, que refleja su objeto social, valores y beneficiarios;
4. Se cuenta con un plan estratégico a tres años, por lo menos, para alcanzar sus objetivos (Tabla 10).

Tabla 10. Indicador de la existencia de un plan general o de planes sectoriales vs. Indicadores de institucionalidad de Fechac.

Meta	Existencia de un Plan Estratégico de desarrollo local que contenga la formulación consensuada de una visión estratégica
Indicadores de logro	Existencia de un plan general o de planes sectoriales
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="width: 45%; background-color: #fff2cc; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">Indicadores de institucionalización para OSC</p> </div> <div style="width: 50%; background-color: #cce5ff; padding: 5px;"> <p style="text-align: center;">Existencia de un plan estratégico o sectorial</p> </div> </div>	
Orienta su trabajo a partir del análisis del contexto económico, político o social, ambiental y cultural y de las tendencias que se presentan en el entorno en el cual intervienen.	
El objeto y las actividades de la organización corresponden a necesidades de la comunidad.	
Esta escrita una misión clara y concisa que refleja su objeto social, valores y beneficiarios.	
Se cuenta con un plan estratégico por lo menos a tres años para alcanzar sus objetivos.	

Fuente: elaboración propia

El segundo indicador incluye la coordinación del plan con planes nacionales o sectoriales, y presenta dos elementos que buscan congruencia entre los planes gubernamentales desarrollados en los diferentes niveles de gobierno; en este aspecto no se encontraron indicadores de institucionalización que se consideren congruentes.

El tercer indicador de logro es el nivel de consenso alcanzado en la formulación del plan: con él coinciden cuatro aspectos de institucionalización que, relacionados directamente con la demanda de precisar las necesidades detectadas y establecer contacto con las personas beneficiarias del servicio, establece que:

1. El objeto y las actividades responden a necesidades de la comunidad;
2. Está definida la necesidad social por atender, el perfil de sus beneficiarios y el ámbito geográfico donde trabajar y delimitar su campo de acción;
3. Realiza estudios de factibilidad para los proyectos en los que invierte;
4. La dirección establece contacto regular con diferentes tipos de usuarios (Tabla 11).

Tabla 11. Indicador de nivel de consenso alcanzado en la formulación del plan vs. indicadores de institucionalidad de Fechac.

Meta	Existencia de un Plan Estratégico de desarrollo local que contenga la formulación consensuada de una visión estratégica
Indicadores de logro	Nivel de consenso alcanzado en la formulación del plan
Indicadores de Institucionalización para OSC	Criterios de evaluación del PNUD
	El plan contiene dentro de sus capítulos las prioridades e intereses expresados por los ciudadanos (en encuestas de opinión, encuentros ciudadanos, etc.)
El objeto y las actividades responden a necesidades de la comunidad.	
Definida la necesidad social que debe atender, el perfil de sus beneficiarios y el ámbito geográfico donde debe trabajar para delimitar su campo de acción.	
Realiza estudios de factibilidad para los proyectos en los que invierte.	
La dirección establece contacto regular con diferentes tipos de usuarios.	
	Fuente: elaboración propia

Los siguientes tres indicadores: coherencia entre las políticas públicas y el plan estratégico, coincidencia de los escenarios previstos y los reales, y existencia en el ente territorial de experiencias que se traduzcan en alianzas y compromisos de largo plazo para aportar a un nuevo modelo de ciudad que se puede enmarcar en el plan estratégico, no tienen coincidencia con los indicadores de institucionalización promovidos por Fechac. Al parecer, esto se debe a que en las administraciones públicas es difícil encontrar continuidad a largo plazo en los programas que se desarrollan; la falta de compromiso de largo plazo fomenta una escasa continuidad y coherencia lo cual impide que se traduzcan en alianzas y compromisos entre el gobierno y las OSC.

Al no encontrar congruencia entre indicadores, se suprime la presentación de las respectivas tablas.

La segunda meta que debe cumplirse para lograr una visión estratégica es la continuidad en las políticas públicas que garanticen el cumplimiento de una visión.²⁷ Aunque estos aspectos afectan directamente la labor de las OSC que trabajan conjuntamente con diferentes dependencias de gobierno - no sólo por el cambio de los funcionarios públicos que allí laboran, sino también por los proyectos sociales que cambian según los intereses políticos del partido que llega al poder - no es un aspecto que se considere en los indicadores de institucionalización de las OSC.

- Conclusiones preliminares sobre la Condición 2

La participación ciudadana promueve el establecimiento de una visión estratégica en común, y logra mejorar la coordinación entre el trabajo de las mismas OSC:

“Es importante trabajar hacia una mejor distribución de las acciones de las OSC en todo el país, así como en la integración de programas regionales, de

²⁷Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”, *cit.*, p. 10.

manera que se fortalezca la capacidad de las OSC para atender las necesidades sin duplicar esfuerzos”.²⁸

Puede observarse que - al igual que las instituciones de gobierno - las OSC reconocen la necesidad de establecer un plan general o planes sectoriales. Esto se hace presente en su preocupación por analizar los diferentes factores que afectan al entorno en el cual se desarrollan, e identifican sus funciones con ciertas necesidades detectadas.

Aunque a primera vista no existen indicadores que promuevan la coordinación de sus propios planes con planes nacionales o sectoriales, efectivamente parece interesarles lograr un consenso en la formulación de los planes que realizan. Se pueden señalar cuatro indicadores que representan un interés por responder a las necesidades de su comunidad, delimitando su campo de acción y buscando establecer contacto con los beneficiarios del servicio.

Las OSC tienen la capacidad de analizar aspectos sociales y económicos locales y regionales, pues están en contacto directo con numerosas circunstancias. Esto las convierte en conocedoras de muchas problemáticas y de las causas y consecuencias de las mismas, lo cual a su vez les permite responder a las necesidades que detectan. Una condición básica para el establecimiento de la visión y motivación de los diferentes actores involucrados se logra mediante la participación en políticas públicas. La acción más directa puede observarse en el aspecto municipal:

1. Coherencia entre las políticas públicas y el plan estratégico. Aunque en los indicadores de institucionalización no aparezcan, existe un interés por influir en las políticas públicas y analizar si las propias funciones y trabajo se desarrollan adecuadamente bajo estos lineamientos nacionales.

²⁸ Verduzco, Ma. Isabel, y Rodolfo Aguirre Reveles, “Índice de la Sociedad Civil en México. Proyecto Social en México. Reporte preliminar.” Civicus, s/f., s/e., p. 37.

2. Coincidencia entre los escenarios previstos y los reales. Al parecer, las OSC no plantean la necesidad de cuantificar los logros y metas establecidos que se cumplieron, ni si se realizaron los planes propuestos.
3. Existencia, en el ente territorial, de experiencias que se traduzcan en alianzas y compromisos de largo plazo, que aporten a un nuevo modelo de ciudad, enmarcado en el plan estratégico. No parecen plantear alianzas y compromisos a largo plazo con otras instituciones.

Por otro lado, no parece interesarles establecer una mayor o menor congruencia de sus acciones con los planes gubernamentales, a menos que requieran de recursos públicos, lo cual les obliga a encontrar puntos de coincidencia.

Podría considerarse como condición prioritaria la inclusión de elementos que contribuyan al desarrollo del potencial humano. La formación de redes puede jugar un papel importante para definir la visión y los objetivos que se deseen alcanzar en el país, el Estado o el municipio.

Las OSC institucionalizadas contribuyen a la gobernabilidad democrática cuando establecen y promueven una visión compartida entre la comunidad y el gobierno, logrando así una concientización no sólo sobre una problemática específica, sino también sobre la importancia de la unificación de criterios. De esta manera, coadyuvan a visualizar un objetivo por alcanzar, y promueven la motivación de diversos actores hacia la participación.

2.2.4 Condición 3: Legitimidad y liderazgo transformacional

La legitimidad y el liderazgo son conceptos sujetos a diversas interpretaciones, sobre todo cuando se intenta definir qué es legítimo y cuál liderazgo es el más adecuado para nuestra realidad.

Weber²⁹ considera que la legitimidad puede adquirirse cuando se otorga validez a lo que siempre existió, ya sea por cuestiones afectivas, creencias racionales

²⁹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 29.

con arreglo a valores y, finalmente, por lo que está estatuido positivamente y en cuya legalidad se cree. Esta última la forma de legitimidad es considerada por el autor como la más común, ya que busca la obediencia a preceptos jurídicos positivos. Adicionalmente, para este autor el liderazgo es una concepción pura, una cualidad con la que se nace; en consecuencia, esta característica radicaría únicamente en ciertas personas. Pese a lo anterior, acepta ciertas variaciones al respecto: “La dominación carismática que, por decirlo así, sólo existió en *statu nascendi*, tiene que variar esencialmente su carácter: se racionaliza (legaliza) o tradicionaliza o ambas cosas en varios aspectos”³⁰.

Estas dos nociones actualmente se conciben ligadas entre sí, ya que se considera que para que un liderazgo sea válido debe ser legítimo. Por lo anterior el PNUD señala que, aunque estos dos aspectos no sean normalmente considerados, deben efectivamente formar parte de la gobernabilidad, ya que representan la confianza en las instituciones y los niveles de apoyo de la ciudadanía.

Por un lado, no deposita al liderazgo únicamente en la figura gubernamental, sino también en diversos actores sociales, personas y organizaciones. Se busca no sólo un liderazgo basado en individuos, sino también basado en las instituciones, en donde éste sea referido a funciones y procesos, no a personas.³¹ Al no mencionar un liderazgo con características específicas, se supone la existencia de un liderazgo situacional, pues se afirma que:

“El líder debe ser capaz de resolver las tensiones que se generan por la confrontación de intereses implicados en el proceso y de su legitimidad dependerá también la capacidad de construir la relación propositiva entre actores”.³²

Sin embargo, y aunque se busque un liderazgo institucional, no es posible desestimar el liderazgo basado en las personas. El que aquí se plantea requiere

³⁰ *Ibid.*, p. 198.

³¹ Oriol Prats, Joan, en: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”, p. 13.

³² *Ibid.*, p. 14.

- para su funcionamiento - de la legitimidad, es decir, de la confianza que le otorgue el conglomerado social. A menudo la legitimidad es interpretada políticamente por la cantidad de personas que se involucran, creyendo en una legitimidad en cuya legalidad se origine la que Weber llama una "legitimidad adquirida por designación".³³

Para algunos políticos, el gobierno democrático se basa en la aprobación de la mayoría, que de esta manera avala una legitimidad legal, asumiendo que "...el fundamento y la legitimidad de un gobierno democrático residen fundamentalmente en la suma de voluntades ciudadanas".³⁴

Sin embargo, al interior de la sociedad se está planteando no sólo una legitimidad basada en las mayorías, sino también en la que Weber planteó como "una creencia racional con arreglo a valores: vigencia de lo que se tiene como absolutamente valioso"³⁵. Socialmente, se consideran legítimas las actividades realizadas por las OSC, siempre y cuando no atenten contra los valores de la ética cívica: "Se consideran éticamente legítimos, porque no atentan contra los valores de la ética cívica y no son objetos e intenciones contrarios a la ética cívica"³⁶. Cortina y Martínez³⁷ enfocan a la ética cívica democrática como la que consiste en los aspectos mínimos morales que los ciudadanos comparten, alimentados por los máximos que profesan.

Las OSC se consideran a sí mismas como "...herramientas viables, institucionalizadas, reconocidas y por lo tanto legitimadas socialmente para llevar a cabo esa obligación común que es la participación ciudadana"³⁸. Consideran además que "toda actividad se legitima socialmente por los bienes

³³ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, cit., p. 198.

³⁴ Elizondo, Rodolfo "Conferencia de apertura: una propuesta nacional para la vinculación", cit., p. 17.

³⁵ Weber, Max, *Op. cit.*, p. 29.

³⁶ Martínez, Emilio, Conferencia Inaugural "Hacer el bien: un desafío ético", VII encuentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil, *El arte del bien común: Nuestro reto*, llevado a cabo en la ciudad de Chihuahua el día 15 de noviembre del 2006.

³⁷ Cortina, Adela y Emilio Martínez, *Ética*, Editorial Akbal, España, 2001, p. 118.

³⁸ Lopez-Bosh L., Carlos, *Op. Cit.*, s/p.

internos que aporta. Quienes llevan a cabo una actividad legítima se hacen merecedores a bienes externos como el poder, dinero, fama, etc.”³⁹.

El PNUD⁴⁰ asegura que los liderazgos necesarios en países con gobiernos democráticos son aquellos capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social. Este liderazgo debe promover el cambio institucional y abordar cuestiones y opciones difíciles, cuyo planteamiento no tiene respuestas preestablecidas y nos enfrenta a la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizás la más sobresaliente en el liderazgo actual.

Para la sociedad, el liderazgo debe cumplir con otros requisitos básicos: “El liderazgo debe ser claro, transparente, honesto; pero sobre todo, debe ser un liderazgo fuerte. El liderazgo fuerte se basa en el reconocimiento de su forma de actuar, de su congruencia”⁴¹.

El PNUD precisa que la conducción del proceso de aprendizaje social es una función que tiene poca relación con la aplicación de herramientas a los problemas sociales. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de decisiones tomadas en momentos difíciles; en un esquema democrático, la toma de decisiones implica otras consideraciones como la transparencia, deliberación y conflicto.

La verificación de esta condición de la gobernabilidad se logra mediante aspectos como la anuencia, credibilidad, confianza y apoyo a las actividades del líder, lo cual se incluye en dos metas principales: identificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria y apoyo ciudadano hacia los procesos que se emprenden. La primera meta contempla el cumplimiento de tres

³⁹ Martínez, Emilio, Conferencia Inaugural “Hacer el bien: un desafío ético”, *Cit.*, s/p.

⁴⁰ Oriol Prats, Joan, en: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”, *Cit.*, p.14.

⁴¹ Ing. Samuel Kalish, fundador de Fechac., entrevista concedida el 16 de noviembre del 2006, en Ciudad Chihuahua, Chih.

indicadores, uno de los cuales es la existencia de actores con liderazgo legítimo, en lo que coinciden dos indicadores planteados por Fechac:

1. El reconocimiento que recibe en su ámbito de acción y el prestigio y la legitimidad en su trabajo.
2. Facilita a terceros la comunicación y los contactos con otras organizaciones y redes (Tabla 2).

Tabla 2. Indicador de existencia de actores con liderazgo legítimo vs. Indicadores de institucionalidad de Fechac.

Meta	Identificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria	
Indicadores de logro	Existencia de actores con liderazgo legítimo.	
<p>Criterios de evaluación del PNUD</p> <p>Indicadores de Institucionalización para OSC</p>	Existen organizaciones sociales o privadas con capacidad de liderar procesos locales (políticas, económicas, sociales, culturales, religiosas)	Existen personas que son reconocidas como líderes.
	Reconocimiento en su ámbito de acción y goza de prestigio y legitimidad en su trabajo.	
Facilita a terceros la comunicación y contactos con otras organizaciones y redes.		

Elaboración propia

El segundo indicador es el grado de confianza en las instituciones. En este aspecto coinciden dos indicadores de Fechac:

1. Estimular la solidaridad de la comunidad hacia los beneficiarios,
2. Compartir con otros actores sociales la información y conocimientos adquiridos (Tabla 3).

Tabla 3. Indicador de actitud ciudadana frente al futuro vs. Indicadores de institucionalidad de Fechac.

Meta	Identificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria
Indicadores de logro	Grado de confianza en las instituciones
<p>Criterios de evaluación del PNUD</p> <p>Indicadores de institucionalización para OSC</p>	Los actores (religiosos, culturales, económicos) que poseen gran legitimidad entre la población están involucrados en la iniciativa o proyecto
Estimular la solidaridad de la comunidad hacia los beneficiarios.	
Compartir con otros actores sociales información y conocimientos adquiridos.	

Fuente: elaboración propia

El último indicador de esta primera meta se enfoca a la actitud ciudadana ante el futuro que perciben. En este caso, ningún indicador de institucionalización promueve - al menos directamente - este aspecto: por lo tanto no se incluyó la tabla respectiva.

La segunda meta planteada es el apoyo ciudadano a los procesos que se emprenden. Esta meta incluye tres indicadores, el primero de los cuales considera la expectativa ciudadana ante los resultados del proceso. En este aspecto sólo es coincidente un indicador de institucionalidad, a saber, el interés por incidir en la opinión pública con objeto de crear un clima favorable a sus propuestas (Tabla 4).

Tabla 4. Indicador de expectativa ciudadana frente a los resultados del proceso vs. Indicadores de institucionalidad de Fechac.

<p>Meta</p>	<p>Apoyo ciudadano de los procesos que se emprenden</p>
<p>Indicadores de logro</p>	<p>Expectativa ciudadana frente a los resultados del proceso</p>
<p>Criterios de evaluación del PNUD</p> <p>Indicadores de institucionalización para OSC</p>	<p>Porcentaje de habitantes que cree que la situación puede mejorar con la iniciativa.</p>
<p>Interés por incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas.</p>	

Fuente: elaboración propia

El segundo indicador se relaciona con el apoyo ciudadano, y también en este caso sólo un indicador de institucionalidad coincide, esto es: el estímulo a la solidaridad de la comunidad hacia los beneficiarios (Tabla 5).

Tabla 5. Indicador de apoyo ciudadano vs. indicadores de institucionalidad de Fechac.

<p>M e t a</p>	<p>A p o y o c i u d a d a n o d e l o s p r o c e s o s q u e s e e m p r e n d e n</p>
<p>I n d i c a d o r e s d e l o g r o</p>	<p>A p o y o c i u d a d a n o</p>
<p>C r i t e r i o s d e e v a l u a c i ó n d e l P N U D</p> <p>I n d i c a d o r e s d e i n s t i t u c i o n a l i z a c i ó n p a r a O S C</p>	<p>P o r c e n t a j e d e l a p o b l a c i ó n q u e t i e n e u n a o p i n i ó n f a v o r a b l e d e l a i n i c i a t i v a</p>
<p>E s t i m u l a l a s o l i d a r i d a d d e l a c o m u n i d a d h a c i a l o s b e n e f i c i a r i o s .</p>	

Fuente: elaboración propia.

El tercer indicador evalúa el nivel de conocimiento ciudadano del proceso. En este aspecto, coincidieron los siguientes indicadores de institucionalización:

1. Se adecuan y combinan diversos medios para interactuar con los distintos públicos de su interés.
2. Se establecen estrategias de comunicación basadas en el análisis de las expectativas y la receptividad de los públicos hacia quienes dirige sus mensajes.
3. Se cuenta con una estrategia de comunicación, para colocar a temas de su interés en la opinión pública.
4. Se comparten con otros actores sociales las experiencias: la información y los conocimientos adquiridos (Tabla 6).

Tabla 6. Indicador de nivel de conocimiento ciudadano del proceso vs. Indicadores de institucionalidad de Fechac.

Meta	Apoyo a los procesos que se emprenden
Indicadores de logro	Conocimiento ciudadano del proceso
Indicadores de institucionalización para OSC	Porcentaje de habitantes que ha oído hablar de la iniciativa.
Criterios de evaluación del PNUD	
Se adecúa y combina diversos medios para interactuar con los distintos públicos de su interés.	
Establece estrategia de comunicación basado en el análisis de las expectativas y receptividad de los públicos a quien dirige sus mensajes.	
Cuenta con estrategia de comunicación para colocar temas de su interés en la opinión pública.	
Comparte con otros actores sociales su experiencia: información y los conocimientos adquiridos.	

Fuente: elaboración propia.

- Conclusiones preliminares sobre la Condición 3

En la primera meta se plantea la necesidad de identificar a las personas y organizaciones con capacidad de convocatoria, para cuya medición se utilizaron tres indicadores:

1. Existencia de actores con liderazgo legítimo. Aunque sólo sean dos los indicadores coincidentes, se establece como base la necesidad de que la

- labor de las OSC sea reconocida y produzca prestigio. Además, se establecen como un instrumento válido de liderazgo y legitimidad a las redes de organizaciones.
2. Grado de confianza en las instituciones. Se muestra interés por estimular la solidaridad de la comunidad, y sensibilizar acerca de la causa que abanderan para promover una mayor adhesión a su organización; además, el compartir con otros actores sociales su experiencia representa un interés por buscar mejorar y apoyar a otras organizaciones.
 3. Actitud ciudadana frente al futuro que perciben. No parecen incluirse elementos que influyan en esta área.

La segunda meta considera el apoyo ciudadano para los procesos que se emprenden, e incluye tres indicadores:

1. La expectativa ciudadana frente a los resultados del proceso. En este aspecto parece coincidir solamente un indicador de institucionalidad, en donde se establece un interés por incidir en la opinión pública, con el fin de obtener apoyo para sus propuestas.
2. El segundo indicador se relaciona con el apoyo ciudadano, y también coincide en un solo indicador de institucionalidad, el cual se relaciona en gran medida con el punto anteriormente propuesto, pues también busca sensibilizar a la comunidad en relación al grupo con el que se trabaja.
3. El tercer indicador evalúa el nivel de conocimiento ciudadano del proceso. En este aspecto, los indicadores que coinciden parecen prestar especial atención la difusión de los proyectos, no sólo entre sus distintos públicos, sino también hacia la comunidad en general, gracias a lo cual se abordan temas de utilidad para la opinión pública, y además se da difusión a la información con la que cuentan y a los conocimientos que han adquirido.

2.2.5 Condición 4: Relación propositiva entre actores institucionales

En 1997, el Banco Mundial reconoce la necesidad de que los gobiernos no tomen por sí solos las decisiones que atañen a todo un país. Al realizar su diagnóstico sobre el desarrollo mundial, afirma:

“...han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas”.⁴²

Esta afirmación implica que el gobierno debe tomar en consideración las opiniones de otros actores interesados. Es decir, el gobierno trabaja en una gobernanza moderna, en la cual se incluyen a los actores estatales, no-estatales, públicos y privados, que participan o cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas⁴³:

“La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones”.⁴⁴

Esta idea cambia la forma de lograr gobernabilidad, y busca obtener una gobernabilidad democrática:

“Si la gobernabilidad es simplemente la capacidad de un sistema político de resolver conflictos mediante reglas, la gobernabilidad democrática es aquella que lo hace a través de reglas democráticas, deseables en sí mismas como componentes indispensables del desarrollo humano”.⁴⁵

El PNUD se refiere a una gobernabilidad democrática cuando afirma que “la gobernabilidad ha estado asociada con la manera como los actores estratégicos se interrelacionan y con la capacidad del líder de construir consensos, ganar

⁴² Echavarría, Koldo, “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”, Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004, Recuperado el 20 de septiembre de 2006 de <www.clad.org>

⁴³ Mayntz, Renate “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia*, s/vol., No. 21, 2001, p. 1. Recuperado el 30 marzo de 2006 de <http://www.clad.org.ve>

⁴⁴ Rhodes, R. A., cit. en Mayntz, Renate, *Cit.*, p.1.

⁴⁵ Echevarría Koldo, *Cit.*, s/p.

apoyos y evitar oposición tal que impida el desarrollo del proceso”⁴⁶. El organismo identifica al gobierno como el líder que debe definir a los actores estratégicos. Éstos, a su vez, pueden ser individuos, organizaciones o grupos con recursos de poder suficientes como para impedir el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

Los actores estratégicos son aquellos con un poder derivado del “control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves...) o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...) o de la autoridad moral (iglesias)...”⁴⁷

Otro aspecto al que otorga especial atención el PNUD es a las relaciones horizontales entre actores institucionales locales, al reconocer el papel de los partidos políticos como mediadores entre el poder legislativo y el ejecutivo, aunque, en esta nueva forma de relacionarse, los partidos políticos hayan perdido cierta credibilidad, y por lo tanto poder. El PNUD asevera que en las democracias liberales los partidos políticos son concebidos como organizaciones mediante las cuales se canalizan las expectativas ciudadanas y se alinean los intereses en conflicto, lo que los convierte en protagonistas fundamentales de la relación propositiva que asegura la gobernabilidad. Sin embargo, reconoce que los sistemas políticos actuales son pluralistas y policéntricos, por lo que los partidos políticos se convierten en un actor más, que adicionalmente debe enfrentar el desprestigio, la falta de confianza y de credibilidad y, en muchos casos, de representatividad de la ciudadanía.⁴⁸

⁴⁶ PNUD, *Op. Cit.*, p. 16.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Ibid.*, p. 17.

En el mismo documento, se afirma también que en lo local, los partidos han sido sustituidos, en buena medida, por organizaciones sociales que agencian intereses colectivos cercanos a los ciudadanos y respecto de los cuales no hay grandes discusiones ideológicas:

“Aunque se quiera disimular, la promoción de espacios de participación ciudadana disminuye la influencia y necesidad de los partidos, en tanto estaban concebidos para mediar entre el estado y los ciudadanos y ahora éstos pueden acudir de manera directa a expresar sus expectativas”.⁴⁹

La forma de relacionarse entre diferentes actores mencionada anteriormente, se refiere a una clase de gobernanza definida por Mayntz como gobernanza de redes mixtas, en donde se llevan a cabo negociaciones entre actores públicos y privados sobre asuntos más específicos. Ciertos sectores de la política elaboran consensos negociados, que facilitan la formación de una política con el fin de que al momento de aplicarla, ésta obtenga más aceptación.

Puede decirse que en México la práctica de la gobernanza moderna es reciente. Nuestra historia es testigo de un corporativismo - vigente por décadas – durante el cual el gobierno tomó decisiones prácticamente unilaterales. Más adelante, se optó por una gobernanza del tipo que Mayntz⁵⁰ define como neocorporativismo, en donde se realizaron negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas y los trabajadores organizados de alto rango, para llegar a acuerdos sobre temas de política macroeconómica. Así se llegaron a acuerdos tales como fueron los Pactos económicos, celebrados entre gobierno, sindicatos y cúpulas empresariales.

Con la tendencia neoliberal y la democracia participativa, se llama a la sociedad civil a formar parte de una gobernanza de redes mixtas. Este logro se dificulta cuando no existe experiencia al respecto:

“... hay grupos que no están abiertos a la participación. También debido a nuestra poca experiencia para dialogar con el gobierno, parte de ello porque a

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Mayntz, Renate, *Op. Cit.*, p.1.

veces también el gobierno no nos ha dejado dialogar. Pero también en otras ocasiones debido a que no tenemos esa experiencia y ese interés en llevar a cabo ese diálogo constructivo”.⁵¹

Las OSC no sólo reconocen que ha sido complicado establecer relaciones propositivas con otros actores - como el gobierno - debido principalmente a una falta de confianza entre ambas partes, sino también que existe un peligro de desinstitucionalización y fragmentación social, que puede ser provocada por las mismas OSC:

“Sé perfectamente que las organizaciones civiles están para fortalecer tejido, pero en ocasiones pueden ayudar a debilitarlo, sobre todo si tienen una visión maniquea de la política y de los políticos profesionales. Hay que tener un diálogo con todos, obviamente mostrando las diferencias que hay entre unos y otros”.⁵²

Aún reconociendo que las OSC no son siempre organizaciones orientadas a la estabilidad, ellas mismas admiten que existe la necesidad de establecer un diálogo con otros sectores, como el gubernamental.

“El aislamiento de una organización de la sociedad civil es el factor que le hará más difícil lograr sus objetivos. Por el contrario, al abrirse y conocer a sus pares, a sus similares, y al vincularse con otras organizaciones, puede obtener información valiosísima o ligarse con otras instituciones de distinta naturaleza pero con objetivos comunes, ampliando su visión y perspectivas de crecimiento”.⁵³

De igual manera, identifican a la profesionalización de las OSC como un requisito necesario para llevar a cabo un trabajo conjunto:

“Es necesario sensibilizar a la profesionalización de las OSC, establecer el cómo y el por qué deben organizarse. Establecer una cultura de la colectividad y fomentar el colectivismo”.⁵⁴

⁵¹ Lopez-Bosh L., Carlos, *Op. Cit.*, s/p.

⁵² Rey Roman, Germán, *Op. Cit.*, s/p.

⁵³ Cuarón, Pablo, “*Lo que nos une: Presentación del marco conceptual y metodología del encuentro*” Ponencia en el Segundo Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disquette de las Memorias Civil. Chihuahua, México, 15 y 16 de noviembre 2001, p. 11.

⁵⁴ Entrevista Ing. Samuel Kalish, fundador de Fechac., 16 de noviembre del 2006, en Ciudad Chihuahua, Chih.

El PNUD identifica tres metas para evaluar la relación propositiva entre actores: el ejercicio pleno del derecho a autogobernarse, la armonía en las relaciones horizontales de poder y la participación constructiva de las organizaciones sociales y del sector privado en los propósitos colectivos.

En la primera meta se consideran cuatro indicadores: la existencia y respeto a las reglas de distribución de poder entre los gobiernos subnacionales, unas relaciones armónicas entre el gobierno local y los gobiernos nacional e intermedio, la capacidad de los jueces de influir en las políticas locales y el grado de traslado de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales.

Estos indicadores contemplan aspectos relacionados directamente con la actuación interna gubernamental, que se convierte en una de las tres funciones dentro del mismo ámbito: fomentar “la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones”⁵⁵.

En la segunda meta se incluye sólo un indicador, relacionado con el sistema electoral y el sistema de partidos locales. Esta meta - al igual que la primera - se incluye como parte de las funciones gubernamentales en busca de establecer gobernabilidad⁵⁶, al intentar establecer procesos y reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.

En estas dos metas no se incluyeron indicadores de institucionalización de OSC coincidentes, ya que, aunque pueda haber participación de varias organizaciones en la definición de regulaciones y políticas públicas, éstas son consideradas como parte del análisis en el tema de participación ciudadana; además, estas metas incluyen aspectos referentes a la relación interna entre instituciones gubernamentales.

⁵⁵ Kauffman, Kraay y Labatón, “Aggregation Governance Indicators”, *Policy Research Working paper 2195*, 2000. Mencionado por Joan Oriol Prats, “El concepto y el análisis de gobernabilidad”, recuperado el 20 de marzo del 2006 de Instituto Internacional de Gobernabilidad, página de Internet <<http://www.iigov.org>>. p. 214.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 241.

Finalmente, la tercera meta, relacionada con la participación constructiva de las organizaciones sociales y del sector privado en los propósitos colectivos, incluye dos indicadores: el primero promueve la existencia de organizaciones privadas en la construcción de lo público, y el segundo versa sobre la capacidad del gobierno para lograr acuerdos. El único aspecto en el que coinciden es en lo relacionado con la existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público, y en el cual se encuentra sólo un aspecto relacionado con la incidencia de las OSC en políticas públicas (Tabla 7).

Tabla 7. Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público vs. Indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Participación constructiva de organizaciones sociales y el sector privado en los propósitos colectivos
Indicadores de logro	Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público.
<p>Criterios de evaluación del PNUD</p> <p>Indicadores de Institucionalización para OSC</p>	Existencia de experiencias locales de intervención de organizaciones sociales en la definición de políticas públicas.
Es un objetivo central de la organización incidir en las políticas públicas.	

Fuente: elaboración propia.

- Conclusiones preliminares sobre la Condición 4

Pese a que no exista mucha experiencia y confianza entre los diferentes actores involucrados en una gobernanza moderna, las OSC reconocen un cambio en la comunicación con el gobierno, y aceptan buscar fórmulas más directas en este ámbito:

“...se percibe una mayor apertura de parte del gobierno y una mejor aceptación del trabajo de las OSC por el resto de la sociedad. Existen esfuerzos serios de las OSC por establecer interlocución con el gobierno”.⁵⁷

Se señala también la necesidad de fortalecer la comunicación con otras OSC, buscando objetivos comunes y promoviendo una comunicación más estrecha entre ellas:

“Las relaciones entre las propias organizaciones son todavía incipientes y es común que sólo se hayan establecido de un modo informal y con información muy limitada. Se pone como indispensable establecer relaciones en torno a objetivos comunes, temporales o permanentes, que de manera formal y cotidiana permitan el diálogo entre las organizaciones respetando una la autonomía de las otras”.⁵⁸

La primera y segunda metas se relacionan directamente con dos funciones gubernamentales que forman parte de la gobernabilidad, a saber: fomentar la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones, así como establecer procesos y reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados. Por lo tanto, no se relacionaron con las funciones establecidas en los indicadores de institucionalización y profesionalización de Fechac.

No existen aspectos que concuerden con los indicadores de institucionalización de las OSC con el fin de que se planteen reglas claras entre las competencias y designación de recursos públicos entre dependencias de gobierno. En ninguno

⁵⁷Verduzco, Ma. Isabel y Rodolfo Aguirre Reveles, *“Índice de la Sociedad Civil en México. Proyecto Social en México reporte preliminar.”* México, Civicus/CEMEFI, 2003, p. 26.

⁵⁸ Lopez-Bosh L., Carlos, *Op. Cit.*, s/p.

de los indicadores estudiados se contempla la necesidad de definir lineamientos entre las OSC y las dependencias de gobierno con las que trabajan, ni se habla directamente sobre el establecimiento de reglas claras entre las oficinas de gobierno que podrían fungir como donantes; tampoco se menciona una posible comunicación entre las OSC y las dependencias de gobierno que actúan como revisoras de las funciones. En el mejor de los casos, llegan a aceptar el cumplimiento de los requisitos legales, el registro ante las dependencias, etc.

El único indicador con el que se encontró coincidencia es el incluido en la tercera meta, al relacionar la existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público con el interés de las OSC por incidir en las políticas públicas. De esta manera, se considera de importancia incluir en los indicadores algunos elementos que evalúen la participación de las OSC en las redes interesadas en la solución de problemáticas específicas: “A través de la promoción de redes estamos nosotros potenciando la capacidad de cada uno de resolver los problemas sociales.”⁵⁹

2.2.6 Condición 5: Capacidad institucional

La capacidad institucional es un elemento importante de la gobernabilidad, para el cual adquiere un especial énfasis la estructura y el funcionamiento del aparato estatal.

“Tiene que ver con la racionalidad de su organización, su eficiencia, la transparencia de sus actos, los sistemas de seguimiento y control, la calidad del talento humano con el que cuenta, su situación fiscal y su sostenibilidad financiera”.⁶⁰

⁵⁹ Allieri, Christopher, *“Pánel: El rumbo de nuestras organizaciones, nuevas fórmulas para un nuevo milenio”*, Ponencia en el Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Chihuahua, México, 16 y 17 de noviembre 2000.

⁶⁰ PNUD “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”, *cit.*, p. 20.

Para el PNUD, este elemento incluye acciones tales como aportar reglas claras en los procedimientos, establecer mecanismos de responsabilidad eficaces, instrumentos de *e-government*, control social y visibilidad de las actuaciones estatales, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera.⁶¹

En la opinión de Trinidad⁶², existe una relación directa entre la transparencia y el criterio del informante, cuidado, respeto en el trabajo público y combate corrupción; ya que mediante la transparencia se establecen los mecanismos necesarios para que cualquier persona obtenga información sobre el trabajo y los resultados obtenidos de los funcionarios públicos quienes, al sentirse observados, se podrían abstener de realizar actividades ilícitas. Además, afirma que la transparencia permite considerar un mayor número de elementos para la evaluación de un gobierno, ya que la información genera mayor opinión pública, así como vínculos legítimos y productivos entre el gobierno y la sociedad.

Por su parte, el gobierno mexicano, mediante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)⁶³, señala que la transparencia en la información proporcionada por el gobierno favorece la relación Estado-sociedad, ya que promueve la evaluación ciudadana sobre el desempeño gubernamental y fomenta el diálogo entre ambas partes, para favorecer el diseño y aplicación de programas de gobierno que resuelvan problemas reales. Supone también que el flujo de información que provee el gobierno a la sociedad propiciará reacciones de la sociedad organizada, que aportará observaciones y críticas. Consideran, además, que esta comunicación promueve la gobernanza, al proponer un gobierno más abierto y una sociedad más participativa en el futuro.

⁶¹ *Ibid.*, p. 21.

⁶² Trinidad Zaldivar, Ángel, “La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21, Oct. 2005, Recuperado el 9 de febrero de 2007 en <www.clad.org.ve/fulltext/0052525.pdf>, p. 1.

⁶³ Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia 05, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2005, Recuperado el 7 de febrero de 2007 de <www.ifai.org.mx/publicaciones/transparencia_problema.pdf>, pp, 43-44.

Por otra parte, las OSC⁶⁴ plantean a la transparencia y rendición de cuentas como obligaciones, que deben ser asumidas y adecuadas a las especificaciones y diversidad de sus organizaciones y relaciones. Sin embargo, éstas deben enfocarse a fortalecer la institucionalidad y no a aumentar los niveles de control.

Estas obligaciones deben ser

“... compromisos colectivos, que sean asumidos de cara a la sociedad y fortalezcan el entramado de las OSC mexicanas. En consecuencia, deben construirse con base en consensos y a partir del análisis de la diversidad de las OSC mexicanas y de los ambientes en los que se desarrollan: las particularidades locales y regionales, la calidad de la relación gobierno-sociedad civil, el tamaño y el nivel de desarrollo”.⁶⁵

A su vez, admiten una reciprocidad de transparencia de información entre el gobierno y las OSC. En la consulta realizada a este sector, se llegó a la siguiente conclusión:

“Al gobierno le pedimos informar a las organizaciones de la sociedad civil planes y políticas, apoyos que puedan ofrecer y destino del gasto social. Las organizaciones a su vez, se comprometen a informar al gobierno sobre sus objetivos, los mecanismos para cumplirlos, las necesidades que tienen, cómo las cubren, qué hacen con la información a la que acceden, y sobre el impacto social que logran con su trabajo y sus propuestas”.⁶⁶

La información proporcionada debería ir más allá de sus funciones, lo que implica un reporte de sus actividades sin miedo a mostrarse:

“No sólo la evidente transparencia que tenemos que tener en el manejo de los recursos, sino también en el cumplimiento de nuestro objeto social, y también en nuestra participación en la sociedad. No tenemos que volvernos sectas escondidas bajo la mesa, sino grupos participativos, transparentes, legítimos y de frente a la sociedad”.⁶⁷

⁶⁴ Pronunciamiento de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones, en: *México Transparente*, Boletín informativo, 1, 3, julio-septiembre de 2005, p. 3.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁶ Lopez-Bosh, Carlos, *Op. Cit.*, s/p.

⁶⁷ *Ibid.*, s/p.

El PNUD plantea el cumplimiento de cinco metas para lograr el cometido de capacidad institucional: transparencia en la gestión pública, equipo técnicamente capacitado, sostenibilidad financiera de los procesos, eficacia de la ley y calidad en la prestación de servicios.

La primera meta relacionada con la transparencia en la gestión pública incluye tres indicadores: reglas del juego claras en los procesos de gestión, existencia de mecanismos de control social y publicidad de la gestión pública, combate a la corrupción (políticas para inhibirla, indicadores para su medición y percepción de la ciudadanía al respecto).

En el primer indicador no existen puntos de coincidencia con los indicadores señalados por Fechac, ya que se incluyen aspectos relacionados con el impacto de las decisiones del gobierno en el sector privado. Sin embargo, existe una gran cantidad de indicadores de institucionalización que efectivamente coinciden con aquellos expresados como elementos de control social y publicidad de la gestión pública; al parecer, esto es consecuencia de la importancia que tiene para las OSC la transparencia, al considerarla un elemento esencial en el fomento de la confiabilidad y apoyo de los donadores, así como de la comunidad en general. Los indicadores de institucionalización y profesionalización detectados fueron los siguientes:

1. Elaboración de registros contables de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados.
2. Realización de conciliaciones bancarias mensualmente.
3. Políticas y controles internos para el manejo de efectivo y depósitos, aprobación de gastos y para asuntos que involucren dinero en general.
4. Procesos para cobrar y documentar los ingresos que recibe por los servicios que presta.
5. Los gastos se efectúan tras autorización de la persona designada.
6. Los estados financieros son auditados anualmente por un despacho independiente de contadores autorizados.

7. El contador externo prepara cartas de recomendaciones para mejorar las operaciones financieras de la organización.
8. El consejo directivo revisa y aprueba el reporte de la auditoría y las recomendaciones.
9. Con el apoyo del personal, el consejo directivo instrumenta los cambios necesarios a partir de las recomendaciones del contador externo.
10. Se sistematizan sus experiencias usando la información, principalmente para uso interno, o para elaborar informes a sus donantes y demás interesados.
11. Informa periódicamente a sus donantes sobre la aplicación de los recursos recibidos y los beneficios generados con ellos.
12. Cuenta con personal calificado y competente para llevar a cabo un programa permanente de comunicación interna y externa.
13. Elabora un informe anual de actividades que incluye estados financieros y la evaluación de la auditoría externa, y lo pone a disposición de los usuarios interesados.
14. Evalúa sus actividades anualmente para medir el progreso que se tiene hacia los objetivos estratégicos.
15. Comparte públicamente los resultados de las evaluaciones de resultados e impacto de sus programas y del conjunto de la institución.
16. Los beneficiarios participan activamente en la planeación, monitoreo y evaluación del quehacer de la organización.
17. Existen mecanismos para que las diferentes personas e instancias involucradas con la organización puedan conocer el balance de su trabajo.
18. Las conclusiones y recomendaciones de las auditorías, monitoreos y evaluaciones de los procesos administrativos y contables son conocidos por todos los integrantes de la organización (Tabla 8).

Tabla 8. Indicador de existencia de mecanismos de control social y publicidad de la gestión pública vs. Indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Transparencia en la gestión pública.	
Indicadores de logro	Existencia de mecanismos de control social y publicidad de la gestión pública.	
<p style="text-align: center;">Criterios de evaluación del PNUD</p> <p style="text-align: center;">Indicadores de Institucionalización para OSC</p>	Sistemas de rendición de cuentas y control social.	Eficacia de los sistemas de rendición de cuentas y control social.
Realiza los registros contables de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados.		
Realiza conciliaciones bancarias mensualmente.		
Cuenta con políticas y controles internos para el manejo de efectivo y depósitos, aprobación de gastos y otros asuntos que involucren dinero.		
Cuenta con un proceso para cobrar y documentar los ingresos que recibe por los servicios que presta.		
Los gastos se realizan con la autorización de la persona designada.		
Estados financieros son auditados anualmente por un despacho independiente de contadores autorizados.		
El contador externo prepara carta de recomendaciones para mejorar las operaciones financieras de la organización.		
El consejo directivo revisa y aprueba el reporte de la auditoría y las recomendaciones.		
Con el apoyo del personal, el consejo directivo instrumenta los cambios necesarios a partir de las recomendaciones del contador externo.		
Se sistematizan sus experiencias usando la información principalmente a lo interno o para elaborar informes a sus donantes y demás interesados.		
Informa periódicamente a sus donantes sobre la aplicación de los recursos recibidos y los beneficios generados con ellos.		
Cuenta con personal calificado y competente para llevar a cabo un programa permanente de comunicación interna y externa.		
Elabora un informe anual de actividades que incluye estados financieros y la evaluación de la auditoría externa, el cual pone a disposición de los usuarios interesados.		
Evalúa sus actividades anualmente para medir el progreso que se tiene hacia los objetivos estratégicos.		
Comparte públicamente los resultados de las evaluaciones de resultados e impacto de sus programas y del conjunto de la institución.		
Los beneficiarios participan activamente en la planeación, monitoreo y evaluación del quehacer de la organización.		
Existen mecanismos para que las diferentes personas e instancias involucradas con la organización puedan conocer el balance de su trabajo.		
Las conclusiones y recomendaciones de auditorías, monitoreos y evaluaciones de los procesos administrativos y contables son conocidos por todos los integrantes de la organización.		

Fuente: elaboración propia

El tercer indicador de logro abarca aspectos de combate a la corrupción relacionados con políticas, indicadores y percepción. Se encontraron varios indicadores coincidentes de institucionalización y profesionalización:

1. Cuenta con políticas y controles internos para cualquier asunto que involucren dinero.
2. Cuenta con un proceso para cobrar y documentar los ingresos que recibe por los servicios que presta.
3. Los sistemas contables cumplen con los requisitos de la SHCP y demás leyes aplicables
4. Los estados financieros son auditados anualmente por un despacho independiente de contadores autorizados.
5. Es una política institucional informar públicamente sobre las fuentes de financiamiento y el manejo de los recursos en la organización.
6. Es política de la organización revisar anualmente todos los ingresos, egresos y controles internos mediante una auditoría externa.
7. Si se realizan transacciones con familiares, el Consejo tiene conocimiento de ello (Tabla 9).

Tabla 9. Indicador corrupción: políticas, indicadores y percepción vs. Indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Transparencia en la gestión pública.		
Indicadores de logro	Corrupción: políticas, indicadores y percepción		
<p>Criterios de evaluación del PNUD</p> <p>Indicadores de Institucionalización para OSC</p>	Existencia de políticas para la lucha contra la corrupción.	La información sobre el origen de los dineros es clara y abierta al público.	El buen desempeño de las actividades no se ve entorpecido por prácticas como el nepotismo.
Cuenta con políticas y controles internos para cualquier asunto que involucren dinero.			
Cuenta con un proceso para cobrar y documentar los ingresos que recibe por los servicios que presta.			
Los sistemas contables cumplen con los requisitos de la SHCP y demás leyes aplicables			
Los estados financieros son auditados anualmente por un despacho independiente de contadores autorizados.			
Es una política institucional informar públicamente sobre las fuentes de financiamiento y el manejo de los recursos en la organización.			
Es política de la organización revisar anualmente todos los ingresos, egresos y controles internos mediante auditoría externa.			
Si se realiza transacciones con familiares, el Consejo tiene conocimiento de ello.			

Fuente: elaboración propia.

La segunda meta se enfoca a la capacitación técnica del equipo, e incluye dos indicadores: el grado de profesionalización del personal y los criterios de selección, así como la capacidad técnica instalada. En ambos indicadores existen varios puntos de coincidencia:

1. Cuenta con un Patronato o un Consejo Directivo.
2. Cuenta con un documento que especifica el perfil de las personas que fungirán como consejeros y director.
3. El Director de la institución es reclutado, seleccionado y contratado por el Consejo.
4. El Consejo cuenta con un calendario anual de reuniones.
5. El Director Ejecutivo es un profesional remunerado.
6. El personal es contratado de acuerdo a un perfil definido.
7. La organización diseña un programa de inducción para nuevos empleados.
8. Cuenta con un programa de capacitación continua para el desarrollo profesional de sus empleados.
9. Cuenta con una descripción escrita de todos los puestos, misma que contempla, para cada uno de ellos, las funciones, las habilidades requeridas y los indicadores de desempeño.
10. Cuenta con procesos y mecanismos concretos para escuchar, revisar y responder a las ideas, sugerencias, quejas y comentarios de todo el personal.
11. Revisa las prestaciones del personal junto con los rangos de sueldo al menos una vez al año.
12. El manual de operación de la organización describe políticas y procedimientos para reclutar, contratar y despedir personal.
13. Conoce con claridad el perfil de las personas que requiere para el trabajo voluntario.
14. Cuenta con descripción de puestos y funciones para todos los puestos voluntarios.

15. Realiza una inducción para apoyar a los voluntarios y establecer una buena relación el equipo de trabajo.
16. Realiza evaluaciones periódicas del desempeño de cada voluntario y comunica los resultados.
17. Ofrece oportunidades de trabajo voluntario a los beneficiarios de sus programas (Tablas 10 y 11).

Tabla 10. Indicador de grado de profesionalización del personal y criterios de selección vs. Indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Equipo técnicamente capacitado				
Indicadores de logro	Grado de profesionalización del personal y criterios de selección.				
Indicadores de Institucionalización para OSC	Criterios de evaluación del PNUD	La carrera administrativa está vigente.	Mecanismos de selección para cargos.	Exigencia de un nivel profesional.	Cuentan con el nivel de preparación necesaria para desarrollar sus actividades.
Cuenta con Patronato o Consejo Directivo.					
Cuenta con un documento que especifica el perfil de las personas que fungirán como consejeros y director.					
El Director de la institución es reclutado, seleccionado y contratado por el Consejo.					
El Consejo cuenta con un calendario anual de reuniones.					
El Director Ejecutivo es un profesional remunerado.					
El personal es contratado de acuerdo a un perfil definido.					
La organización estableció un programa de inducción para nuevos empleados.					
Cuenta con un programa de capacitación continua para el desarrollo profesional de sus empleados.					

Fuente: elaboración propia.

Tabla11. Indicador de grado de profesionalización del personal y criterios de selección vs. Indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Equipo técnicamente capacitado			
Indicadores de logro	Grado de profesionalización del personal y criterios de selección.			
Criterios de evaluación del PNUD	La carrera administrativa está vigente.	Mecanismos de selección para cargos.	Exigencia de un nivel profesional.	Cuentan con el nivel de preparación necesaria para desarrollar sus actividades.
Indicadores de Institucionalización para OSC				
Cuenta con descripción de todos los puestos por escrito que incluye para cada uno: funciones, habilidades requeridas e indicadores de desempeño.				
Cuenta con procesos y mecanismos concretos para escuchar, revisar y responder a las ideas, sugerencias, quejas y comentarios de todo el personal.				
Revisa las prestaciones del personal junto con los rangos de sueldo al menos una vez al año.				
El manual de operación de la organización describe políticas y procedimientos para reclutar, contratar y despedir personal.				
Conoce con claridad el perfil de las personas que requiere para el trabajo voluntario.				
Cuenta con descripción de puestos y funciones para todos los puestos voluntarios.				
Realiza una inducción para apoyar a los voluntarios a establecer una buena relación el equipo de trabajo.				
Realiza evaluaciones periódicas del desempeño de cada voluntario y les comunica los resultados.				
Ofrece oportunidades de trabajo voluntario a los beneficiarios de sus programas.				

Fuente: elaboración propia.

En lo concerniente a la capacidad técnicamente instalada, coincidieron los siguientes indicadores de institucionalización:

1. Se realizan registros contables de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados.
2. El presupuesto operativo anual es revisado y autorizado por el consejo.
3. Cuenta con sistemas contables para proporcionar información oportuna al personal y al consejo para la toma de decisiones adecuadas.

4. Se interesa por los avances tecnológicos y busca adecuarlos a su realidad (Tabla12).

Tabla 12. Indicador de capacidad técnica instalada vs. Indicadores de institucionalización de Fechac.

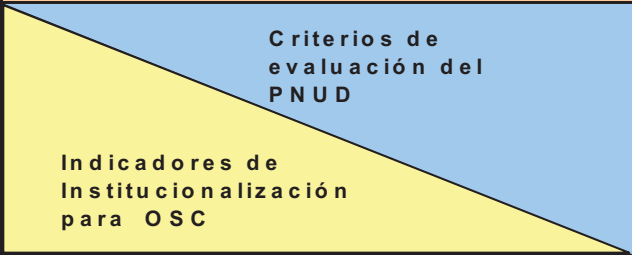
Meta	Equipo técnicamente capacitado	
Indicadores de logro	Capacidad técnica instalada	
<p>Criterios de evaluación del PNUD</p> <p>Indicadores de Institucionalización para OSC</p>	Cuenta con información adecuada y oportuna.	Cuenta con recursos tecnológicos actualizados y suficientes.
Realiza los registros contables de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados.		
El presupuesto operativo anual es revisado y autorizado por el consejo.		
Tiene sistemas contables para proporcionar información oportuna al personal y al consejo para toma de decisiones adecuadas.		
Interés por los avances tecnológicos y busca adecuarlos a su realidad.		

Fuente: elaboración propia.

La tercera meta promueve la evaluación de aspectos relacionados con la sostenibilidad financiera de las funciones que se realizan. Bajo este criterio, se encontraron dos indicadores de institucionalización afines:

1. Por lo menos una vez al año se revisan las necesidades de capital y se establecen prioridades.
2. Se crea una reserva económica para cubrir por lo menos tres meses de gasto operativo (Tabla 13).

Tabla 13. Indicador de logro financiero vs. Indicadores de institucionalización de Fechac.

Meta	Sostenibilidad financiera de los procesos.
Indicadores de logro	Indicadores financieros.
	Procesos o iniciativas no se ven obstaculizados por escasez de dinero.
Por lo menos una vez al año se revisan las necesidades de capital y se establecen prioridades.	x
Estableció reserva económica para cubrir por lo menos tres meses de gasto operativo.	x

Fuente: Elaboración propia.

La cuarta meta considera la eficacia de la ley. Sus indicadores de logro se enfocan a los mecanismos de acceso a la justicia y medición de los índices de criminalidad. Estas no son funciones relacionadas con el sector: si bien pueden recibir la influencia del trabajo de algunas organizaciones, no representan al sector en general. En consecuencia, no se encontraron indicadores de institucionalización de Fechac, ni se incluyó tabla alguna al respecto.

La última meta es la calidad en la prestación de servicios, que cumple con los siguientes indicadores: mecanismos de atención al ciudadano y calidad en la prestación de servicios. No existen indicadores que coincidan con este aspecto.

Aunque no se exprese claramente en sus indicadores de institucionalización, el servicio, para estas organizaciones, adquiere el siguiente sentido:

“Servicio como una noción vital fundamentada en la participación de todos en causas comunes, no como adorno ni como acto heroico para nuestras organizaciones”.⁶⁸

- Conclusiones preliminares sobre la Condición 5

Como se mencionó anteriormente, el PNUD considera que la capacidad institucional se compone de:

“La racionalidad de su organización, su eficiencia, la transparencia de sus actos, los sistemas de seguimiento y control, la calidad del talento humano con el que cuenta, su situación fiscal y su sostenibilidad financiera”.⁶⁹

Vergara⁷⁰ afirma que el gobierno mexicano ha aceptado esta definición, ya que diversos organismos internacionales ejercieron presiones con el fin de que los gobiernos nacionales transparentaran su información y sus actos, y justificaran sus acciones. Trinidad⁷¹ considera que, si durante décadas el tema de discusión era la democracia, actualmente es imposible hablar de democracia sin transparencia. Establece así una relación directa con la legitimidad del gobernante, misma que está condicionada no sólo al voto, sino también a los actos por él realizados diariamente de manera transparente.

Las OSC también reconocen la importancia de la capacidad institucional: existen muchas coincidencias entre los mecanismos de control social y de publicidad, pues hacen especial énfasis en los mecanismos de rendición de cuentas y control. De igual manera, enfatizan – cuando informan sobre el origen de los recursos - el desempeño de las actividades y la presencia de posibles situaciones de corrupción. De este modo, continúan promoviendo la profesionalización de sus organizaciones. Coinciden, aunque en menor grado,

⁶⁸ Carlos Lopez-Bosh L., *Op. Cit.*, s/p.

⁶⁹ PNUD, *Op. Cit.*, p. 20.

⁷⁰ Vergara, Rodolfo, *Op. Cit.*, p. 28.

⁷¹ Trinidad Zaldivar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, cit.*, p. 1-2.

con los elementos de profesionalización del personal y criterios para su selección establecidos por el PNUD. Los indicadores de capacidad técnica instalada parecen tener gran aceptación entre las OSC, ya que, dentro de este sector, se define como una necesidad en el proceso de profesionalización.

Por último, el logro financiero coincide en menor grado con los indicadores de gobernabilidad, al parecer debido a la constante falta de recursos que experimentan las OSC.

2.2.7 Condición 6: Enfoque hacia el desarrollo humano

El concepto de desarrollo humano surge como una crítica del premio Nóbel de economía, Amartya Sen, a la economía del bienestar utilitarista. Este último se presenta al pensar que el mejor Estado es aquel que mayor utilidad global produzca. Sen⁷² critica esta postura, al considerarla reduccionista, y afirma que la justicia de una institución se demuestra con la bondad de los estados sociales que produce. Además, asevera que el utilitarismo excluye algunas ideas esenciales del concepto de justicia, tales como la libertad y la igualdad, coincidentes en la manera de juzgar los asuntos sociales. El paradigma del desarrollo humano promovido por Amartya Sen y el profesor Mahbub ul Haq sostiene que el desarrollo es libertad, y que, por ese motivo, las políticas públicas deben generar opciones que permitan a la gente llevar su propia vida de manera cada vez más satisfactoria.⁷³

En 1990 el PNUD⁷⁴ adoptó este concepto, refiriéndose al desarrollo humano como una teoría y metodología del desarrollo económico, político y social, enfocada a la ampliación de las opciones de la gente, sin limitarlas a aspectos materiales.

⁷² Sen, Amartya K., *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, España, 1997, p. 17.

⁷³ PNUD, *Op. Cit.*, p. 27.

⁷⁴ *Idem.*

Se consideran las capacidades de vivir una vida larga y saludable, tener conocimientos y el acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida aceptable. En esto se incluyen, además, la libertad política, social, económica y cultural, un sentido de comunidad, las oportunidades de ser creadores y productivos, el respeto por sí mismo y los derechos humanos, así como el proceso de procurar estos bienes, el cual debe ser equitativo, participativo, productivo y sostenible. Así, el ser humano es el fin último del desarrollo. Son las personas - y no las cosas - quienes deben desarrollarse; y este desarrollo debe ser realizado por la gente misma. En otras palabras, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente⁷⁵.

El desarrollo humano se convierte, para el PNUD⁷⁶, en la sexta condición de la gobernabilidad, que es la resultante del efecto positivo de las cinco condiciones anteriores. Por lo tanto, toda iniciativa de desarrollo local que busque fortalecer este aspecto, fortalece a su vez a la gobernabilidad democrática.

Esta condición incluye alcanzar tres metas:

- 1) Las políticas públicas siguen los principios del desarrollo humano,
- 2) la planificación se hace en términos de fines de desarrollo humano, y
- 3) el impacto efectivo de las acciones en el desarrollo humano local.

En ninguno de los indicadores de Fechac se plantea directamente el cumplimiento de estas metas, ya que la misma diversidad del sector no permite establecer una relación directa con el desarrollo humano, que sólo se puede percibir a través del planteamiento de la misión de cada organización.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

3. Coincidencias y discrepancias entre las partes

De esta comparación se obtuvieron las siguientes coincidencias:

Gráfica 1



El 42% de los indicadores de institucionalización promovidos por Fechac coincidieron con los indicadores de gobernabilidad relacionados con la capacidad institucional, el 41% con la participación ciudadana, el 9% con la legitimidad y el liderazgo, y el 8% restante con otros indicadores, tales como desarrollo humano, relación propositiva entre actores y visión estratégica.

Con la información anteriormente expuesta puede inferirse que los elementos de institucionalización y profesionalización aceptados por las OSC en su mayoría

son compatibles con los elementos de gobernabilidad determinados por el PNUD; además, pudo observarse que existen conceptos que son interpretados y modificados por las partes interesadas.

3.1 Agrupación de variables coincidentes

A partir de los resultados obtenidos de la metodología comparativa que hemos adoptado, se encontraron coincidencias entre los dos indicadores expuestos por el PNUD y Fechac, lo cual permite dar paso al siguiente nivel de análisis: desarrollar un marco conceptual, en donde se establezca un orden para todas las consideraciones coincidentes con Fechac.

Para estos efectos, se realizan agrupaciones de los indicadores utilizados y se estructuran en el siguiente orden: Grupos, categorías, variables y subvariables.

Grupo 1: Participación Ciudadana

Objetivo: Promover la participación ciudadana de las Organizaciones de la Sociedad Civil Mexicana.

Categoría 1: Medir la participación ciudadana de las OSC mediante sus recursos humanos.

Variable1.1: Capacitación continua sobre el trabajo que desarrollan los voluntarios, consejeros y empleados.

Sub variables:

- Los consejeros reciben periódicamente capacitación e información sobre sus responsabilidades
- La organización realiza una inducción para apoyar a los voluntarios a establecer una buena relación con el equipo de trabajo.
- La organización invierte recursos en la profesionalización de su personal, conoce las necesidades y aprovecha las oportunidades de formación que se le ofrecen.

- La organización promueve entre sus integrantes el estudio y la lectura para aprender más sobre la materia de su trabajo.
- La organización tiene una clara política de capacitación sobre las destrezas y habilidades que requiere el personal para llevar a cabo sus tareas.
- La organización proporciona a los voluntarios capacitación y orientación para llevar a cabo sus tareas.
- La organización solicita a los voluntarios que evalúen su participación y sugieran áreas de mejora.

Variable 1.2: Aportación laboral de los voluntarios, consejeros y empleados.

Sub variables:

- Los consejeros participan sin recibir remuneración alguna
- Cuando el Consejo toma decisiones, está presente el quórum y se elaboran actas o minutas.
- Los consejeros cuentan con un programa de capacitación continua para el desarrollo profesional de sus empleados.
- La organización cuenta con voluntarios
- La organización lleva a cabo un registro del trabajo realizado por los voluntarios y lo contabiliza como donativo en especie.
- La organización conoce con claridad el perfil de las personas que requiere para el trabajo voluntario.

Variable 1.3: Desarrollo personal de los voluntarios, consejeros y empleados.

Sub variables:

- Los integrantes de la organización sienten que se reconoce y valora con objetividad su trabajo.
- La organización acostumbra facilitar la rotación de su personal en diversas responsabilidades para garantizarles oportunidades de renovarse.
- La organización propicia el tiempo y el espacio suficientes para socializar los conocimientos y aprendizajes entre sus integrantes.
- La organización potencia la capacidad de los equipos y de sus integrantes para que piensen en sí mismos, se autovaloren y tomen las decisiones requeridas para su trabajo.
- La organización cuenta con mecanismos de reconocimiento a la labor de los voluntarios.
- La organización ofrece oportunidades de trabajo voluntario a los beneficiarios de sus programas.

Categoría 2: Medir la aportación de recursos físicos y financieros de origen privado para uso público.

Variable 2.1: Recursos financieros

Sub variables:

- En sus planes de trabajo la organización incluye estrategias y mecanismos de procuración de recursos que aseguren la sostenibilidad.
- La organización tiene un programa de procuración de fondos específico, alcanzable y medible.
- El consejo directivo genera y aporta recursos económicos a la organización y aprovecha sus vínculos personales para que otros la apoyen.
- La organización cuenta con diferentes fuentes de financiamiento y recursos.
- La organización cobra por los servicios que presta, cuotas de recuperación proporcionales al costo real de los mismos.

Categoría 3: Participación comunitaria.

Variable 3.1: Interés por participar en las políticas públicas.

Sub variables:

- La organización tiene mucho interés en incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas.
- La organización mantiene relaciones sanas con las instancias de gobierno que interactúa.
- La organización tiene mucho interés en incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas.
- Es un objetivo central de la organización incidir en las políticas públicas.

Variable 3.2: Comunicación horizontal con otras organizaciones.

Sub variables:

- La organización promueve el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito de acción.
- La organización tiene la práctica de intercambiar regularmente, comparar y aprender de otras organizaciones similares.
- La organización establece alianzas y vinculación con otras instancias para ofrecer mejores y más completos servicios a sus beneficiarios
- La organización promueve el conocimiento e interrelación con otras organizaciones de su ámbito de acción.
- La organización facilita a terceros la comunicación y contactos con otras organizaciones y redes.
- En el proceso de alcanzar objetivos compartidos con otros actores sociales la organización trabaja con espíritu colectivo buscando empoderar a todos los involucrados.
- La organización estimula la solidaridad de la comunidad hacia los beneficiarios.

Categoría 4: Mejora continua.

Variable 4.1: Interés por la calidad del trabajo desarrollado.

Sub variables:

- La organización tiene un gran interés por las iniciativas novedosas e identificar nuevas formas de mejorar la calidad de su trabajo.
- La organización sabe aprovechar las oportunidades de aprendizaje que se le presentan en su práctica institucional para generar nuevos conocimientos y mejorar la calidad de su trabajo.
- La organización está convencida de la necesidad de renovarse permanentemente y se preocupa por estar al tanto de los cambios en su entorno.
- Al concluir una tarea o proyecto los integrantes de la organización se reúnen para analizar la experiencia y aprender de sus aciertos y errores.

Grupo 2: Visión estratégica

Objetivo: Promover la visión de una comunidad a futuro

Categoría 1: Medir la capacidad de análisis y proyecto de comunidad que se desea.

Variable1.1: Identificación de potencialidades y desafíos a enfrentar.

Sub variables:

- La organización ha definido la necesidad social que debe atender, el perfil de sus beneficiarios y el ámbito geográfico (colonia, ciudad, región, etc.,) donde debe trabajar a fin de delimitar su campo de acción.
- La organización realiza estudios de factibilidad para los proyectos en los que invierte.

- La dirección establece contacto regular con los diferentes tipos de usuarios de la organización.

Variable1.2: Análisis de situaciones económicas, sociales y políticas externas a las organizaciones.

Sub variables:

- La organización orienta su trabajo a partir del análisis del contexto económico, político o social, ambiental y cultural y de las tendencias que se presentan en el entorno en el cual intervienen.

Variable1.3: Analizar el deseo de sociedad que se quiere construir.

Sub variables:

- El objeto y las actividades de la organización corresponden a necesidades de la comunidad.
- La organización ha escrito una misión clara y concisa que refleja su objeto social, valores y beneficiarios.
- La organización ha desarrollado un plan estratégico por lo menos a tres años para alcanzar sus objetivos
- El objeto y las actividades de la organización responden a necesidades de la comunidad.

Grupo 3: Legitimidad y Liderazgo transformacional

Objetivo: promover el conocimiento del trabajo de las OSC

Categoría 1: Medir la legitimidad de una OSC

Variable1.1: Identificación de apoyo ciudadano

Sub variables:

- La organización es muy reconocida en su ámbito de acción y goza de prestigio y legitimidad en su trabajo.
- La organización estimula la solidaridad de la comunidad hacia los beneficiarios.
- La organización adecua y combina diversos medios para interactuar con los distintos públicos de su interés.
- La organización establece su estrategia de comunicación con base en el análisis de las expectativas y receptividad de los públicos a los que dirige sus mensajes.
- La organización tiene mucho interés en incidir en la opinión pública para crear un clima favorable a sus propuestas.

Categoría 1: Medir liderazgo de una OSC

Variable1.1: Participación con otros actores

Sub variables:

- La organización facilita a terceros la comunicación y contactos con otras organizaciones y redes.
- La organización comparte con otros actores sociales su experiencia, la información y los conocimientos adquiridos.
- La organización cuenta con una estrategia de comunicación que le permite colocar temas de su interés en la opinión pública.

Grupo 4: Capacidad Institucional

Objetivo: promover la transparencia y profesionalización

Categoría 1: Transparencia

Variable1.1: Adecuado manejo de recursos

Sub variables:

- Por lo menos una vez al año se revisan las necesidades de capital y se establecen prioridades.
- Estableció reserva económica para cubrir por lo menos tres meses de gasto operativo.
- Realiza los registros contables de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- Tiene sistemas contables para proporcionar información oportuna al personal y al consejo para toma de decisiones adecuadas.
- Realiza los registros contables de acuerdo a los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- Realiza conciliaciones bancarias mensualmente.
- Cuenta con políticas y controles internos para el manejo de efectivo y depósitos, aprobación de gastos y otros asuntos que involucren dinero.
- Cuenta con un proceso para cobrar y documentar los ingresos que recibe por los servicios que presta.
- Los gastos se realizan con la autorización de la persona designada.
- Estados financieros son auditados anualmente por un despacho independiente de contadores autorizados.
- El contador externo prepara cartas de recomendaciones para mejorar las operaciones financieras de la organización.
- El consejo directivo revisa y aprueba el reporte de la auditoría y las recomendaciones.
- Con el apoyo del personal, el consejo directivo instrumenta los cambios necesarios a partir de las recomendaciones del contador externo.
- Cuenta con políticas y controles internos para el manejo de efectivo y depósitos, aprobación de gastos y otros asuntos que involucren dinero.

- Cuenta con procesos para cobrar y documentar los ingresos que recibe por los servicios que presta.
- Los sistemas contables cumplen con los requisitos legales
- Los estados financieros son auditados anualmente por un despacho independiente de contadores autorizados.
- Entre sus políticas está hacer revisar anualmente todos los ingresos, egresos y controles internos mediante auditoría externa.

Variable 1.2: Reportes a usuarios internos y externos

Sub variables:

- Es una política institucional informar públicamente sobre las fuentes de financiamiento y el manejo de los recursos.
- Si se realizan transacciones con familiares, el Consejo tiene conocimiento de ello.
- Se sistematizan sus experiencias usando la información principalmente a lo interno o para elaborar informes a sus donantes y demás interesados.
- Informa periódicamente a sus donantes sobre la aplicación de los recursos recibidos y los beneficios generados con ellos.
- Cuenta con personal calificado y competente para llevar a cabo un programa permanente de comunicación interna y externa.
- Elabora un informe anual de actividades que incluye estados financieros y la evaluación de la auditoría externa, el cual pone a disposición de los usuarios interesados.
- Comparte públicamente los resultados de las evaluaciones de resultados e impacto de sus programas y del conjunto de la institución.
- Existen mecanismos para que las diferentes personas e instancias involucradas con la organización puedan conocer el balance de su trabajo.

- Las conclusiones y recomendaciones de auditorías, monitoreos y evaluaciones de los procesos administrativos y contables son conocidos por todos los integrantes de la organización.

Categoría2: Profesionalización de las organizaciones

Variable2.1: Capacitación del personal

Sub variables:

- Cuenta con un documento que especifica el perfil de las personas que fungirán como consejeros y director.
- El Director de la institución es reclutado, seleccionado y contratado por el Consejo.
- El Consejo cuenta con un calendario anual de reuniones.
- El Director Ejecutivo es un profesional remunerado.
- El personal es contratado de acuerdo a un perfil definido.
- La organización estableció un programa de inducción para nuevos empleados.
- Cuenta con un programa de capacitación continua para el desarrollo profesional de sus empleados.
- Cuenta con descripción de todos los puestos por escrito que incluye para cada uno: funciones, habilidades requeridas e indicadores de desempeño.
- Cuenta con procesos y mecanismos concretos para escuchar, revisar y responder a las ideas, sugerencias, quejas y comentarios de todo el personal.
- Revisa las prestaciones del personal junto con los rangos de sueldo al menos una vez al año.
- El manual de operación de la organización describe políticas y procedimientos para reclutar, contratar y despedir personal.
- Conoce con claridad el perfil de las personas que requiere para el trabajo voluntario.

- Cuenta con una descripción de puestos y funciones para todos los puestos voluntarios.
- Realiza una inducción para apoyar a los voluntarios a establecer una buena relación el equipo de trabajo.
- Realiza evaluaciones periódicas del desempeño de cada voluntario y les comunica los resultados.
- El presupuesto operativo anual es revisado y autorizado por el consejo.
- Tiene interés por los avances tecnológicos y busca adecuarlos a su realidad.

Variable 2.2: Inclusión de beneficiarios

Sub variables:

- Los beneficiarios participan activamente en la planeación, monitoreo y evaluación del quehacer de la organización.
- Ofrece oportunidades de trabajo voluntario a los beneficiarios de sus programas.

Variable 2.3: Procesos de retroalimentación

Sub variables:

- Cuenta con un Patronato o Consejo Directivo.
- Evalúa sus actividades anualmente para medir el progreso que se verifica hacia los objetivos estratégicos.

Grupo 5: Relación propositiva entre actores.

Objetivo: participación constructiva con otras organizaciones

Categoría 1: Organismos públicos

Variable1.1: Experiencias en intervención en políticas públicas

Sub variables:

- Es un objetivo central de la organización incidir en las políticas públicas.

3.2 Diferencias de interpretación y modificación de conceptos utilizados por las partes interesadas

El presente análisis se ha realizado con la intención de contestar la segunda pregunta de investigación, a saber: ¿Cuáles conceptos son asimilados e interpretados de diferente manera por las partes interesadas? La respuesta establece los primeros elementos considerados para formar parte del modelo teórico, sin dejar de tomar en cuenta sus limitaciones y su relación con otros elementos. Todo lo anterior “para interpretar la evidencia empírica de acuerdo con el nivel en el que clarifica la validez de constructo”⁷⁷.

3.2.1 Participación ciudadana

Se identificaron los siguientes conceptos, asimilados e interpretados de diferente manera por las partes interesadas:

Elemento de gobernabilidad	Consideraciones PNUD	Consideraciones OSC
Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none">• Participación electoral• Participación comunitaria• Supervisión al gobierno• Alternativas de participación.	<ul style="list-style-type: none">• Participación mediante recursos humanos.• Aportación de recursos físicos y financieros de origen privado para fines públicos.• Participación comunitaria mediante políticas públicas y comunicación con otros actores.

Fuente: elaboración propia.

⁷⁷ Hernández Sampieri Roberto, Fernández Carlos y Bautista Pilar, *Metodología de la investigación*, México, Mc Graw Hill, 2006, p. 350.

Las OSC contribuyen a la participación ciudadana enfocándose a la aportación de recursos físicos y financieros de origen privado para un fin público, recursos humanos y capacitación de los mismos, participación comunitaria a través de su trabajo y participación más activa en la relación con otras instituciones, y compromiso directo en la elaboración de políticas públicas. Por otra parte, en la actuación de las OSC se excluye la participación electoral, ya que forman parte de la esfera de la sociedad civil y no de la esfera gubernamental: aunque existen organizaciones orientadas a la defensa de las conductas democráticas, éstas deben mostrar independencia de los partidos políticos, recordando que - por definición - las OSC son organismos de origen privado con finalidad pública, de manera que, si se dedicaran a promover la participación electoral o el apoyo a partidos políticos, dejarían de buscar el bien público y podrían confundirse fácilmente con la búsqueda del interés particular de un partido político. Así, puede concluirse que la participación electoral positiva se incluye en la visión y misión de algunas organizaciones específicas y no en la generalidad de las mismas.

Para el PNUD la participación ciudadana aminora algunas problemáticas surgidas de numerosas actividades gubernamentales o partidistas, que en América Latina eran utilizadas para obtener un control político. Por lo anterior, se considera que la participación ciudadana:

“[...] se contrapone a los mecanismos de reproducción política clientelar predominantes en América Latina y amplía las posibilidades de control, empodera al ciudadano en detrimento de las estructuras intermedias y obstaculizantes y de las burocracias corruptas”.⁷⁸

Por su parte, las OSC consideran que su principal aportación es:

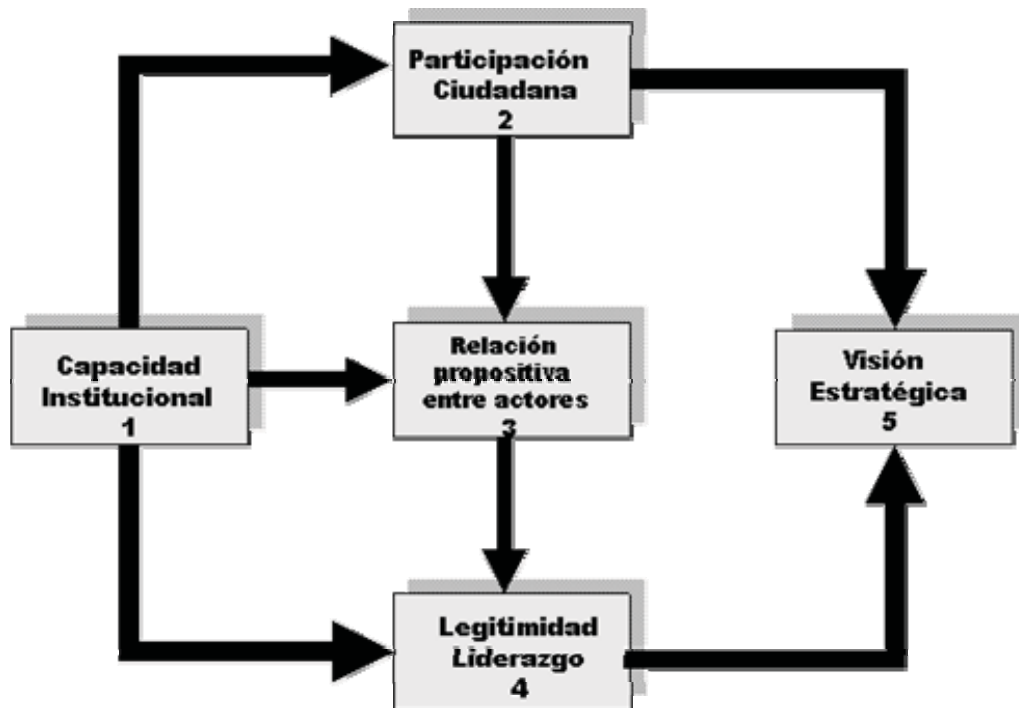
“...la creación de una ciudadanía más responsable, más participativa, que conozca sus derechos; cuando esta participación social se va a la empresa es

⁷⁸PNUD, “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”, *cit.*, p. 11.

bien vista por los demás; por lo contrario, cuando se va a los partidos políticos no es bien vista”.⁷⁹

De esta manera, se concluye que el objetivo final de la participación ciudadana es disminuir el control gubernamental y de otros actores políticos y los niveles de corrupción. Esto parece indicar que la participación ciudadana establece una vinculación directa con el elemento de relación propositiva entre actores, gracias a lo cual se fomenta indirectamente la legitimidad y liderazgo de las organizaciones (Figura 1).

Figura 1. Propuesta preliminar de modelo teórico para evaluar la aportación de las OSC a la gobernabilidad en México.



Fuente: elaboración propia.

⁷⁹ Entrevista: Ing. Samuel Kalish, fundador de Fechac, 16 de noviembre del 2006, en Ciudad Chihuahua, Chih.

3.2.2 Visión estratégica

Elemento de gobernabilidad	Consideraciones PNUD	Consideraciones OSC
<ul style="list-style-type: none"> • Visión estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un plan estratégico consensuado de visión estratégica. • Coincidencia entre escenarios previstos y reales. • Alianzas y compromisos a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responder a necesidades de la comunidad. • Definición de ámbito geográfico. • Factibilidad de proyectos. • Contexto económico y social • Misión, plan estratégico a 3 años.

Fuente: elaboración propia.

En este ámbito, las consideraciones del PNUD y de las OSC son muy parecidas, y, aunque los primeros se dirigen a los gobiernos, existen coincidencias, sobre todo en la importancia de definir el rumbo que se quiere tomar.

Las OSC aportan a la visión estratégica en los puntos arriba mencionados. Sin embargo, aunque en los indicadores de las OSC no aparezca, éstas plantean la necesidad de establecer consensos con otras partes interesadas: "...metas y objetivos de ambas partes consensuados y enmarcados en un mismo plan integral".⁸⁰ Se establece también que la finalidad de este elemento es la de tener "...más relación con el desarrollo del potencial humano que con el nivel de consumo"⁸¹.

A partir de este análisis, se considera que la visión estratégica depende de la participación ciudadana y, aunque existe una relación con el elemento de desarrollo humano, éste no se considera parte del modelo a proponer (Véase página 78) (Fig. 1, *supra*).

⁸⁰ Lopez-Bosh, Carlos, *Op. Cit.*, s/p.

⁸¹ PNUD, *Op. Cit.*, p. 11.

3.2.3 Legitimidad y liderazgo

Elemento de gobernabilidad	Consideraciones PNUD	Consideraciones OSC
Legitimidad y liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria. • Apoyo ciudadano de los procesos que se emprenden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestigio y legitimidad en su trabajo. • Promueve comunicación horizontal y formación de redes. • Estimular solidaridad comunitaria. • Compartir información e incidir en opinión pública.

Fuente: elaboración propia.

La legitimidad y el liderazgo son dos conceptos sujetos a interpretaciones diversas, sobre todo cuando se intenta definir qué es legítimo y cuál liderazgo es el más adecuado para la realidad percibida; esta problemática se analiza en el siguiente apartado.

El tratamiento de estos dos conceptos se hace conjuntamente, pues se conciben ligados entre sí, ya que se considera que para que un liderazgo sea válido debe ser legítimo. Por este motivo, el PNUD afirma que, aunque estos dos aspectos no sean normalmente considerados, deben efectivamente formar parte de la gobernabilidad, ya que representan la confianza en las instituciones y los niveles de apoyo de la ciudadanía.

Por un lado, no se deposita al liderazgo únicamente en la figura gubernamental, sino también en los diversos actores sociales, personas y organizaciones, con lo cual se deja de considerar el liderazgo exclusivamente de individuos, y se habla de un liderazgo institucional, en donde éste sea referido a funciones y procesos, y no a personas⁸²:

⁸² Oriol Prats, Joan, en: PNUD, “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina Programa de las Naciones Unidas”, *cit.*, p.13.

“El líder debe ser capaz de resolver las tensiones que se generan por la confrontación de intereses implicados en el proceso y de su legitimidad dependerá también la capacidad de construir la relación propositiva entre actores [...]”.⁸³

Para la sociedad, el liderazgo debe cumplir con otros requisitos básicos: “El liderazgo debe ser claro, transparente, honesto pero sobre todo, debe ser un liderazgo fuerte. El liderazgo fuerte se basa en el reconocimiento de su forma de actuar, de su congruencia”⁸⁴.

Sin embargo, aunque se busque un liderazgo de tipo institucional, no es posible dejar de considerar aquel que se basa en las personas. El liderazgo aquí planteado requiere, para su funcionamiento, de la legitimidad, es decir, de la confianza que le otorgue el conglomerado social.

La legitimidad suele ser interpretada políticamente a partir de la cantidad de personas que apoyan a un líder, cuya legitimidad aceptan al considerarla legal: la que Weber considera como una “legitimidad adquirida por designación”⁸⁵. Por otra parte, socialmente se está planteando no sólo una legitimidad basada en las mayorías, sino también la legitimidad descrita por Weber como “una creencia racional con arreglo a valores: vigencia de lo que se tiene como absolutamente valioso”⁸⁶. Socialmente se consideran legítimas las actividades realizadas por las OSC, siempre y cuando no atenten contra los valores de la ética cívica.

En este apartado se concluye que las OSC realizan aportaciones importantes, al promover el liderazgo y la legitimidad, pero que cuentan con sus propias características. Este elemento contribuye a la definición de una visión estratégica en común (Fig. 1, *Supra*).

⁸³ *Ibid.*, p. 14

⁸⁴ Entrevista Ing. Samuel Kalish, fundador de Fechac., 16 de noviembre del 2006, en Ciudad Chihuahua, Chih.

⁸⁵ Weber, Max, *Op. Cit.*, p. 198.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 29.

3.2.4 Relación propositiva entre actores

Elemento de gobernabilidad	Consideraciones PNUD	Consideraciones OSC
<ul style="list-style-type: none"> • Relación propositiva entre actores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio pleno del derecho a autogobernarse, • Armonía en las relaciones horizontales de poder • Participación constructiva de organizaciones sociales y el sector privado en los propósitos colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor conocimiento sobre los actores interesados.

Fuente: elaboración propia.

En 1997, el Banco Mundial reconoce la necesidad de que los gobiernos no tomen por sí solos las decisiones que atañen a todo un país. Al realizar su diagnóstico sobre el desarrollo mundial, afirma:

“...han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas”.⁸⁷

De esta afirmación deriva que el gobierno no debe trabajar solo, sino deben tomarse en cuenta las opiniones de otros actores interesados.

Si bien existe una desconfianza entre gobierno y OSC – debido en parte a las características específicas de nuestra historia - se promueven nuevas formas de relaciones horizontales entre instituciones con características de redes mixtas, consideradas por Mayntz como las negociaciones que se llevan a cabo entre actores públicos y privados. Las relaciones propositivas entre actores promueven los lazos de confianza que facilitan la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas, por lo que se establece una relación entre el elemento de relación propositiva entre actores y el elemento de participación ciudadana (Fig.1, *Supra*).

⁸⁷ Echevarria, Koldo, "Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad", *cit.*

3.2.5 Capacidad institucional

Elemento de gobernabilidad	Consideraciones PNUD	Consideraciones OSC
Capacidad institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Equipo técnicamente capacitado. • Sostenibilidad financiera • Eficacia de ley • Calidad en los servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalización • Institucionalización • Rendición de cuentas • Eficacia y eficiencia • Compromisos colectivos con características locales y regionales. • Capacitación • Equipo técnicamente capacitado.

La capacidad institucional es un elemento importante de la gobernabilidad, porque se relaciona con el buen gobierno, dejando a un lado las reglas y enfatizando la estructura y funcionamiento del aparato estatal. La capacidad institucional

“...Tiene que ver con la racionalidad de su organización, su eficiencia, la transparencia de sus actos, los sistemas de seguimiento y control, la calidad del talento humano con el que cuenta, su situación fiscal y su sostenibilidad financiera”.⁸⁸

Para el PNUD, este elemento incluye acciones como aportar reglas claras en los procedimientos, establecer mecanismos de responsabilidad eficaces, instrumentos de *e-government*, control social y visibilidad de las actuaciones estatales con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera⁸⁹.

En la opinión de Trinidad⁹⁰, existe una relación directa entre la transparencia y el criterio del informante, cuidado, respeto en el trabajo público y combate corrupción; ya que mediante la transparencia se establecen los mecanismos

⁸⁸PNUD, “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina Programa de las Naciones Unidas”, *cit.*, p. 20.

⁸⁹ *Ibid*, p.21.

⁹⁰ Trinidad Zaldivar, Ángel, “La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21, Oct. 2005, Recuperado el 9 de febrero de 2007 en <www.clad.org.ve/fulltext/0052525.pdf>, p. 1.

necesarios para que cualquier persona obtenga información sobre el trabajo y los resultados obtenidos de los funcionarios públicos quienes, al sentirse observados, se podrían abstener de realizar actividades ilícitas. Además, afirma que la transparencia permite considerar un mayor número de elementos para la evaluación de un gobierno, ya que la información genera mayor opinión pública, así como vínculos legítimos y productivos entre el gobierno y la sociedad.

En estas consideraciones, se percibe que las OSC pueden aportar al indicador de capacidad institucional en los aspectos arriba mencionados, y que esta última, al generar confianza por la profesionalización y transparencia de las mismas, promueve mayor legitimidad y liderazgo, participación ciudadana y relación propositiva entre actores (Fig.1, *supra*).

3.2.6 Desarrollo Humano

Elemento de gobernabilidad	Consideraciones PNUD	Consideraciones OSC
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Humano 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivir una vida larga y saludable, • Educación y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. • Libertad política, social, económica y cultural, un sentido de comunidad, oportunidades de ser creadores y productivos, el respeto por sí mismo y los derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ningún indicador de OSC lo propone abiertamente, porque se relaciona con la razón de ser de cada organización.

Fuente: elaboración propia.

En 1990 el PNUD⁹¹ aplica este concepto, refiriéndose al desarrollo humano como una teoría y metodología del desarrollo económico, político y social

⁹¹ PNUD “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”, *cit.*, p. 27.

enfocado a la ampliación de las opciones de la gente, sin limitarlas a aspectos materiales. Se consideran las capacidades de vivir una vida larga y saludable, tener conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida aceptable. En este aspecto se incluyen además la libertad política, social, económica y cultural, un sentido de comunidad, oportunidades de ser creadores y productivos, el respeto por sí mismo y los derechos humanos. No se trata sólo del logro de esas capacidades, sino también del proceso de procurarlas, que debe ser equitativo, participativo, productivo y sostenible. El ser humano es el fin último del desarrollo.

“Son las personas y no las cosas quienes deben desarrollarse; y el desarrollo debe hacerlo la gente. Es decir desarrollo humano es el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”.⁹².

Así, el desarrollo humano se convierte para el PNUD⁹³ en la sexta condición de la gobernabilidad, que es la resultante del efecto positivo de las cinco condiciones anteriores. Por lo tanto, toda iniciativa de desarrollo local que busque fortalecer este aspecto, fortalece a su vez a la gobernabilidad democrática.

⁹² *Idem.*

⁹³ *Ibid.*, p. 27.

Capítulo IV

Tercera unidad de análisis

VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN

El objetivo de esta investigación es crear un modelo teórico que permita evaluar la aportación de las OSC a la gobernabilidad del país. Mediante el análisis previo, se llegó a proponer un modelo teórico en donde se presentan las variables adoptadas.

Al no conocer de la existencia de modelos parecidos, en donde se analice la aportación a la gobernabilidad de parte de las OSC, fue necesario crear un instrumento de medición que permitiera avalar o rechazar el modelo propuesto.

Por lo tanto, la intención de este capítulo es validar el instrumento de medición aplicado. Al considerar que las variables planteadas en la hipótesis de investigación no son causales, resulta prioritario establecer la relación existente entre ellas.

Para estos efectos, se utilizó el programa estadístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) en la determinación del coeficiente alfa de Cronbach, que permite fijar la confiabilidad del instrumento de medición y los indicadores de Pearson, que como resultados de correlación entre los ítems del instrumento de medición permiten inferir la relación existente entre las variables estudiadas.

1. ANÁLISIS DE DATOS CUANTITATIVOS

Los datos obtenidos de la aplicación de las encuestas se vaciaron en el programa estadístico SPSS, con la intención de evaluar la confiabilidad y validez del instrumento de medición aplicado.

El análisis de los datos se realizó mediante la estadística inferencial, la cual estima parámetros mediante análisis paramétricos. El análisis paramétrico seleccionado es el de coeficientes de correlación.

Hernández Sampieri¹ considera que un instrumento de medición adecuado es aquel que registra datos observables capaces de representar los conceptos o las variables que el investigador tiene en mente. Bostwick y Kyte² lo señalan de la siguiente forma: la función de la medición es establecer una correspondencia entre el mundo real y el mundo conceptual. El primero provee evidencia empírica, el segundo proporciona modelos teóricos para encontrar sentido a ese segmento del mundo real que intenta describirse.

Es importante señalar además que toda medición o instrumento de recolección de datos debe reunir tres requisitos esenciales: confiabilidad, validez y objetividad.

1.1 Confiabilidad

Davis³ se refiere a la confiabilidad como la consistencia y estabilidad de la calificación de una escala de medición la cual, para ser válida, debe también ser confiable, relacionando la confiabilidad con la consistencia y la validez con la precisión.

¹ Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista, *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill, México, 2006, p. 276.

² En Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista, *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill, México, 2006, p. 276.

³ Davis, Duane, *Investigación en administración*. International Thomson, México, 2001, p. 179.

El coeficiente alfa de Cronbach permite conocer la confiabilidad de un instrumento.

Santaolària y Doval,⁴ recomiendan como favorables los valores alfa comprendidos entre .75 y .90, argumentando que los valores próximos a 1 - aunque parecerían deseables - indicarían la repetición o redundancia entre los ítems utilizados; en cambio, lo óptimo es que cada ítem tenga su propia aportación a la escala. Por otra parte, para Hernández Sampieri⁵ no es conveniente tolerar una confiabilidad menor de .85 y de ser posible superar .89.

La contribución de cada ítem al coeficiente alfa de la escala suele ser un recurso muy utilizado en la construcción de escalas sumativas. El análisis de correlación de Pearson permite identificar aquellos ítems que contribuyan poco o nada a la consistencia global de la escala.

1.2 Validez

El criterio de la validez se refiere al grado en que un instrumento realmente mide la variable que pretende medir.⁶ Para que un instrumento sea confiable deben considerarse la evidencia relacionada con el contenido, la evidencia relacionada con el criterio y la evidencia relacionada con el constructo.

La validez de este instrumento de medición se comprobó mediante revisiones documentales, panel de expertos y piloteo del instrumento; dichos procesos se encuentran en el capítulo dedicado a la metodología.

1.3 Objetividad

En lo concerniente a la objetividad, debemos recordar que se trata de un tema ampliamente debatido en el ámbito de las ciencias sociales, pues el objeto de

⁴ Santaolària, Prat, y Eduardo Doval Diéguez “Construcción y análisis de escalas” en *Análisis Multivariable para las Ciencias Sociales*, Pearson Prentice Hall, España, 2003, p. 60.

⁵ Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista, *Op. Cit.*, p. 371.

⁶ *Ibid*, p. 277.

estudio que éstas abarcan es, por definición, el entorno en el cual el investigador mismo se encuentra inserto y en donde debe evitar tomar partido, y no permitir que tanto las preferencias personales como la impronta cultural determinen un sesgo en su procedimiento analítico.

En este sentido, resulta relevante la aportación de la estadística social en la intersección del método científico con el estudio de sujetos sociales: se trata de un impulso importante hacia la posibilidad de un enfoque objetivo, basado en lo fáctico, en el estudio de los sujetos sociales tales como comunidades, instituciones gubernamentales y no-gubernamentales, asociaciones y agrupaciones, así como la interrelación entre estos actores.⁷

2. ANÁLISIS PARAMÉTRICO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

El coeficiente de correlación de Pearson es una prueba estadística que se utiliza para analizar la relación entre dos variables medidas en un nivel por intervalos o de razón. Stevenson⁸ afirma que esta correlación produce un número que resume el grado de relación entre dos variables.

Por su parte, Santaolària y Doval⁹ consideran que el grado de relación existente entre los ítems que componen la escala determina la consistencia interna. Esto se comprueba visualizando la matriz de correlaciones entre ellos, y se considera que un ítem es consistente con los demás de la escala si todas sus correlaciones son positivas y moderadas.

Los indicadores de correlación Pearson pueden variar de valores de -1.00 hasta +1.00 y expresan tres situaciones:¹⁰ a) la fuerza de la correlación, es decir, el

⁷ Cfr. Weber, Max, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1988.

⁸ Stevenson, William J., *Estadística para administración y economía*. Alfaomega, México, 2005, p. 407.

⁹ Santaolària, Prat y Eduardo Doval Diéguez "Construcción y análisis de escalas" en *Análisis Multivariable para las Ciencias Sociales*, p. 59.

¹⁰ Rivera Aragón, Sofía y Mirna García Méndez, *Aplicación de la estadística a la psicología*, Porrúa, México, 2005, p. 75.

grado de relación entre dos variables, b) la dirección, que indica una relación directamente proporcional cuando es positiva, e inversamente proporcional si es negativa y c) significancia, que es la probabilidad de aceptar o rechazar una hipótesis.

El análisis de los reactivos se llevó a cabo mediante el método ítem escala o total con la intención de conocer la contribución de cada ítem al instrumento en general. Como lo menciona Hernández Sampieri, si la correlación es positiva se interpreta como que si un ítem aumenta el otro tiende a aumentar, si la correlación es negativa se considera que si un ítem aumenta el otro lo hará de manera inversa.

Hernández Sampieri¹¹ plantea la interpretación de estos coeficientes de la siguiente manera:

- 1.00= Correlación negativa perfecta.
- 0.90= Correlación negativa muy fuerte.
- 0.75= Correlación negativa considerable.
- 0.50= Correlación negativa media.
- 0.25= Correlación negativa débil.
- 0.10= Correlación negativa muy débil.
- 0.00= no existe correlación alguna entre variables.
- +0.10= Correlación positiva muy débil.
- +.25= Correlación positiva débil.
- +.50= Correlación positiva media.
- +.75= Correlación positiva considerable.
- +.90= Correlación positiva muy fuerte.
- +1.00= Correlación positiva perfecta.

¹¹ Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista, *Metodología de la investigación*, p. 453.

Entre más cercano sea el índice de correlación a 1, se indicará que ambos ítems están midiendo el mismo aspecto, por lo que deberá considerarse la pertinencia de eliminar algún ítem de dicho instrumento.

A continuación, se lleva a cabo este tipo de análisis para cada par de ítems incluidos en el instrumento de medición.

2.1 Grupo de participación ciudadana

Uno de los factores considerados por el PNUD como elementos constitutivos de la participación ciudadana es la intervención activa y solidaria de los ciudadanos en aspectos comunitarios.

Estos ítems se establecieron con la intención de lograr los siguientes objetivos:

1. Conocer las formas de participación comunitaria;
2. Conocer las actividades de supervisión al gobierno;
3. Identificar alternativas de participación;
4. Conocer si las formas de participación anteriores disminuyen el poder político clientelar;
5. Establecer una relación entre la participación ciudadana y la capacidad institucional;
6. Establecer una relación entre participación ciudadana y visión estratégica.

El estudio de correlación realizado (ver Anexo 2) arrojó datos que permitieron analizar la pertinencia de agrupar e incluso eliminar ítems que no contribuyeran de manera sustantiva a los objetivos del instrumento de medición.

Durante el desarrollo de este análisis se encontró lo siguiente:

Los ítems relacionados con recursos físicos y recursos económicos (PC0601 y PC0602), presentan una correlación positiva débil, lo cual sugiere que la variación en cualquiera de ellas impactará débilmente la intención de medir la participación ciudadana; tomando en cuenta, además, que en el PNUD estos elementos no son considerados, serán eliminados del instrumento de medición; esto conduce a concluir que es la acción social, y no los recursos materiales, lo que más impacta en la medición de participación ciudadana.

Al analizar la importancia de supervisar las actividades realizadas por el gobierno municipal, estatal y federal, se visualiza una correlación positiva considerable entre estas tres instancias, lo cual indica que es relativamente igual de importante la relación entre estos tres ítems (PC0801, PC0802 y PC0803); por ello, a menos que sea necesario medir el impacto de los tres niveles de gobierno, se sugiere agrupar estos ítems y considerar uno solo, con el nombre de instituciones gubernamentales.

La misma situación se presenta en las preguntas que buscan identificar la existencia de una posible disminución del control político sobre diversos sectores sociales cuando aumenta la participación ciudadana; la correlación entre los ítems que representan los tres niveles de gobierno son positiva media, considerable y muy fuerte (PC1001, PC1002 y PC1003); para fines del desarrollo del modelo de evaluación, estas preguntas se consolidan en una sola con el término de dependencias gubernamentales.

Las preguntas 11, 12 y 13 del instrumento de medición fueron creadas para identificar la relación entre la participación ciudadana y la capacidad institucional, y entre la participación ciudadana y la visión estratégica. Considerando que la intención del estudio es desarrollar una relación lineal entre los diferentes elementos que componen el modelo de evaluación, la relación de estas preguntas con la participación ciudadana no se justifica., Por consiguiente, se recomienda eliminar estas preguntas del instrumento de medición, al no cumplir con el objetivo propuesto.

2.2 Grupo de visión estratégica

La visión estratégica es considerada por el PNUD, desde una perspectiva gubernamental, como la trayectoria que cumple con dos objetivos: precisar los fines que se quieren alcanzar, y motivar a los diferentes actores involucrados.

Los propósitos planteados en este grupo son los de identificar:

- Intereses implicados;
- Relación entre visión estratégica y desarrollo humano;
- Congruencia entre intereses de OSC con los demás actores involucrados.

Los ítems considerados en este grupo se presentan en el Anexo 3, con los siguientes coeficientes:

En la pregunta 14, se investiga en que medida se involucran los diferentes niveles de gobierno, empresas, partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil en la problemática que atiende su organización.

Se observa que a diferencia de otras preguntas, la correlación entre dependencias gubernamentales (VE1401, VE1402 y VE1403) presenta un coeficiente menor, lo cual sugiere que las OSC en este aspecto no perciben lo mismo; por lo tanto estos ítems permanecerán. Por otro lado, se observa una relación positiva media casi considerable entre los ítems de partidos políticos y sindicatos (VE1405 y VE1406), que se resumirán en uno solo, bajo el título de “actores políticos”.

Al preguntar si las organizaciones creen importante para su institución establecer alianzas y compromisos a largo plazo con otras instituciones, se puede apreciar correlación positiva media y considerable entre los tres niveles de gobierno (VE1501, VE1502 y VE1503), por lo que se sugiere agruparse en un

solo ítem denominado “instituciones gubernamentales”. En esta pregunta se observa también una relación positiva muy fuerte entre partidos políticos y sindicatos (VE1505 y VE1506), por lo que se resume en un solo ítem, titulado “actores políticos”.

2.3 Grupo de legitimidad y liderazgo

En la percepción del PNUD, la legitimidad es la capacidad de convocatoria y apoyo ciudadano para los procesos que se emprenden, y el liderazgo la combinación de capacidades y procesos (liderazgo institucional).

Los objetivos planteados al momento de desarrollar estos ítems fueron:

- Demostrar si existe diferencia entre criterios políticos y sociales;
- Establecer la relación entre legitimidad y relación propositiva entre actores;
- Establecer la relación entre liderazgo y relación propositiva entre actores.

Los resultados de correlación obtenidos mediante la aplicación del programa estadístico SPSS se presentan en el Anexo 4.

Se obtuvieron relaciones positivas considerables entre tres ítems: ciudad, Estado y municipio (LL2005, LL2006 Y LL2007), al preguntar qué tan importante es que el trabajo de la organización sea reconocido externamente. Se decidió que para efectos de esta investigación estos ítems se agrupen en uno con el nombre de “comunidad en general”, al considerar que no afecta la medición en general.

En la pregunta 21, se cuestiona si la organización a la que pertenece será más reconocida por su comunidad cuando trabaja con otras instituciones. Los resultados muestran correlaciones positivas, que van desde medias hasta positivas considerables entre los tres primeros ítems (gobierno estatal, municipal y federal LL2101, LL2102 y LL2103); lo que sugiere que estos ítems pueden

agruparse en uno solo con el título de “instituciones gubernamentales” sin impactar la medición pretendida.

Al igual que en preguntas anteriores, la correlación entre partidos políticos y sindicatos (LL2105 y LL2106) es muy fuerte, indicando la necesidad de fusionar estos dos ítems en uno solo, como “actores políticos”.

En la pregunta 22, se cuestiona si la participación de las OSC en las redes, con otras OSC, favorece el reconocimiento de su organización de parte de diferentes instituciones. Se obtuvieron correlaciones positivas considerables entre los tres niveles de gobierno (LL2201, LL2202 y LL2203), lo que implica la necesidad de utilizar un solo ítem titulado “instituciones gubernamentales”.

2.4 Grupo de relación propositiva entre actores

El PNUD considera a este elemento como la forma de trabajo incluyente de otros actores interesados.

Los objetivos planteados para la formulación de este cuestionario fueron:

- Demostrar la relación entre la variable de relación propositiva entre actores con el de participación ciudadana;
- Identificar la importancia de establecer comunicación con otras instituciones.

Las correlaciones entre los ítems diseñados pueden apreciarse en el Anexo 5.

Este grupo inicia con la pregunta 26, para cuestionar si la asistencia a seminarios, congresos, foros y redes favorece las buenas relaciones con otras instituciones. Se encontró una correlación positiva considerable entre los tres niveles de gobierno (RPA2602, RPA2603 y RPA2604), por lo que se reúnen en un solo ítem denominado “instituciones gubernamentales”.

La pregunta 27 busca considerar de qué manera la participación de las OSC en seminarios, congresos, foros y redes beneficia a estas organizaciones. Los resultados muestran una correlación positiva considerable entre la participación de las OSC con el conocimiento del sector y nuevas experiencias (RP2701 y RP2702), por lo que estos ítems al medir lo mismo se unifican con el título de “mejorar el conocimiento del sector en el cual se trabaja”.

Las preguntas 28 y 29 cuestionan si la participación de las OSC en seminarios, congresos, foros y redes promueve su influencia en el diseño e instrumentación de políticas gubernamentales de los tres niveles de gobierno (RP2801, RP2802 y RP2803) (RP2901, RP2902). En ambas preguntas, la correlación fue de positiva media a considerable. Esto implica que los entrevistados no diferencian de su percepción; estos ítems se agrupan para efectos de la pregunta 28 en uno solo, con la denominación “instituciones gubernamentales” y “gobiernos municipal y estatal” para la pregunta 29.

2.5 Grupo de capacidad institucional

Para el PNUD, este aspecto se relaciona con la racionalidad de la organización, la eficiencia, transparencia de sus actos, sistemas de seguimiento y control, calidad del talento humano con el que cuenta, su situación fiscal y sostenibilidad financiera.

Los objetivos planteados para el desarrollo de los ítems analizados fueron:

- Identificar la importancia que otorgan las OSC a la transparencia y profesionalización de sus actividades.
- Establecer la relación entre capacidad institucional y legitimidad y liderazgo.

La correlación de estos ítems se localiza en el Anexo 6.

La pregunta 30 indaga sobre qué tan útil se considera para el funcionamiento de la organización el reportar sobre las actividades que realiza (CI3001). Se clasifica como una relación positiva casi muy fuerte entre reportar sobre las actividades que realiza (CI3001) y reportar sobre el impacto de su trabajo (CI3002). Esto supone que ambos ítems son equivalentes en la percepción de los entrevistados, por lo que se simplifican en un solo ítem llamado “actividades que realiza y su impacto”.

La pregunta 31 indaga la percepción de los representantes de las OSC sobre cuáles de las actividades que se mencionan enseguida inciden en la disminución de prácticas de corrupción dentro de las organizaciones de la sociedad civil. a partir de los resultados, se observa una correlación positiva considerable entre el reporte de las actividades realizadas (CI3103) y el reportar sobre los recursos monetarios utilizados (CI3102). Considerando que estos aspectos son distintos, se recomienda mantenerlos de la manera en que aparecen.

La pregunta 32 es acerca de los beneficios de la profesionalización para las organizaciones, para los cuales se encontraron correlaciones positivas considerables entre el logro de los objetivos (CI3201), el aprovechamiento de los recursos (CI3202) y el ser más transparentes (CI3203). Por ello, estos tres ítems se reúnen en uno solo, llamado: “Transparencia y logro de objetivos”.

La última pregunta versa sobre la medida en la cual los siguientes aspectos favorecen la percepción positiva de personas externas a la organización. Los ítems relacionados con la transparencia (CI3401) y la profesionalización (CI3402) mostraron una correlación positiva considerable. Al medir aspectos distintos, se recomienda mantener estas preguntas de la manera en que están.

3. CONCLUSIONES

Como resultado del análisis realizado, se eliminan 36 ítems (Ver Tabla 24) de los 153 aplicados, merced a lo cual permanece un total de 115 ítems propuestos

para la aplicación de este instrumento de medición. Se realizó la correlación de indicadores por grupo, sin encontrar más ítems que pudieran ser eliminados de este instrumento.

Tabla 24. Resumen de los ítems eliminados del instrumento de medición

Resumen de ítems eliminados	
PC0601	LL2105
PC0602	LL2202
PC0802	LL2203
PC0803	RP2603
Pregunta 11 de Participación ciudadana (cuatro ítems)	RP2604
Pregunta 12 de Participación ciudadana (cuatro ítems)	RP2701
Pregunta 13 de Participación ciudadana (cuatro ítems)	RP2802
PC1002	RP2803
PC1003	RP2902
VE1406	CI3002
VE1502	CI3202
VE1503	CI3203
LL2006	
LL2101	
LL2102	

El indicador alfa de Cronbach de todo el instrumento, antes del análisis de los indicadores de correlación de Pearson, fue de .9630; una vez eliminados estos indicadores por las razones enumeradas anteriormente, el alfa es de .9421. En la opinión de Hernández Sampieri, no es conveniente tolerar una confiabilidad menor a .85, y de ser posible deberá superar a .89. Sin embargo, John y Benet-Martínez¹² afirman que a partir del contexto en que se analice un problema, se deberá analizar e interpretar si un indicador de alfa es alto o no. En la opinión de

¹², Oliver, John P. y Verónica Benet-Martínez, "Measurement: Reliability, Construct Validation, and Scale Construction", en Reis, Harry T., y Charles M. Judd, *Handbook of research methods in social and personality psychology*, New York, Cambridge University Press, 2000, p. 346.

otros autores - como Gray Little, Williams and Hancock citados por John P. Oliver y Benet-Martínez¹³ - un indicador de alfa que oscila entre .72 y .88 puede considerarse desde aceptable hasta altamente aceptable.

Con base en este criterio, el alfa obtenido se acepta como demasiado alto, por lo cual se sugiere que los ítems aplicados miden lo mismo. John P. Oliver y Benet-Martínez explican esta situación como un fenómeno llamado paradoja de atenuación, en donde se incrementa la consistencia interna a un punto tal que no fortalece la validez del instrumento.

Este fenómeno demuestra que el modelo propuesto es multidimensional: cada uno de los cinco grupos propuestos cuentan con sus propios ítems. Al buscar medir constructos amplios, se incluyó un mayor número de ítems que compensaran el gran contenido de heterogeneidad, y que dio por resultado un alfa mayor.

Con la finalidad de obtener mayor certeza sobre la correlación entre ítems, se realizó el cálculo de alfa de Cronbach (Ver anexos del 2 al 6) por cada uno de los grupos analizados. Después de eliminar ítems la variación en el alfa quedó de la manera que se ilustra a continuación (Tabla 25).

Tabla 25. Comparación del indicador Alfa de Cronbach antes y después de la eliminación de ítems.

Grupo de variables	Alfa de Cronbach antes de eliminar ítems	Alfa de Cronbach después de eliminar ítems.
Participación ciudadana	.8779	.7037
Visión Estratégica	.7243	.6520
Legitimidad y Liderazgo	.9338	.9145
Relación propositiva entre actores	.9044	.8068
Capacidad Institucional	.9257	.8935

¹³ *Idem.*

Una vez depurado el instrumento de medición, se realiza el siguiente procedimiento de análisis, que consiste en correr el modelo propuesto. Para estos efectos se utilizó el método estadístico *Path analysis*, que se desarrolla en el Capítulo 6.

Capítulo V

Cuarta unidad de análisis

RESULTADOS OBTENIDOS

La pluralidad de las sociedades ha modificado los sistemas políticos actuales haciéndolos más difíciles de gobernar a comparación con cualquier otro momento histórico. En consecuencia, el término gobernabilidad plantea nuevas problemáticas.¹

Al interior de esta pluralidad, las OSC se han convertido en organizaciones que expanden su acción más allá del trabajo comunitario, ya que se adentran en diferentes ámbitos de participación y colaboración con varias dependencias gubernamentales, e impactan en la gobernabilidad de un país. Sin embargo, no existe certeza sobre la forma en que el trabajo de las OSC incide en la gobernabilidad de México.

El trabajo realizado hasta el presente capítulo consistió en un análisis comparativo realizado a partir de cinco de los seis elementos de gobernabilidad democrática propuestos por el PNUD para los países latinoamericanos con gobiernos democráticos y los indicadores de institucionalización y

¹ Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo Veintiuno editores, 1997, p. 709.

profesionalización de las OSC, que utilizan para determinar su aportación en calidad de organizaciones privadas con fin público.

Gracias al análisis teórico, se llega a proponer un modelo en donde se visualiza la relación entre variables dependientes e independientes. En este sentido, y aunque teóricamente parezca que este modelo es viable, fue necesario realizar la comprobación estadística del mismo.

La comprobación mencionada se realizó en tres etapas: en la primera se creó el instrumento de medición, en la segunda se validó dicho instrumento mediante el análisis de correlación de Pearson y la confiabilidad del indicador alfa de Cronbach y, finalmente, el análisis elaborado para el presente capítulo pretende verificar si la capacidad institucional influye indirectamente en la visión estratégica - mediante la participación ciudadana, la relación propositiva entre actores y la legitimidad y liderazgo (Fig. 4).

La verificación de la relación causal entre las variables propuestas se realiza mediante el método estadístico *Path analysis*, cuyo propósito es probar el grado de relación que existe entre las variables sujetas a estudio.

1. MÉTODOS ANALÍTICOS

1.1 *Path analysis* y modelos de regresión

El *Path analysis* es una representación gráfica de la estructura que en función de las hipótesis planteadas une las diferentes variables y que equivale a sistemas de ecuaciones que representan matemáticamente el modelo². y se considera una extensión del análisis de regresión múltiple que representa en un diagrama de flujo la interdependencia entre varias variables analizadas. Su propósito es

² Visauta Vinacua, Bienvenido, *Técnicas de investigación social. Modelos causales*. España, Hispano Europea, 1986, p. 53.

probar la relación teórica causal entre variables,³ mostrando el grado de relación entre las variables propuestas.

Iglesias⁴ afirma que el análisis de regresión busca establecer la combinación lineal de variables independientes que funcionan como predictores de las variables dependientes. Esta combinación se puede obtener mediante el procedimiento de mínimos cuadrados que busca minimizar la suma de los cuadrados de los errores de regresión. Estos errores representan la diferencia entre los valores tomados por la variable dependiente y sus valores teóricos o ajustados, que se obtiene de la combinación lineal de variables independientes estimadas.

La aplicación del *Path analysis* está condicionada a modelos o sistemas de variables cerrados, en donde existan variables dependientes determinadas por una o más variables causales; recursivos, en donde dos variables no pueden ser recíprocamente causa y efecto de otra; lineales, respondiendo a ecuaciones lineales; aditivas, cuando existen variables que afectan a otras; las variables deben medirse en intervalos⁵.

Llevar a cabo el análisis estadístico de *Path analysis* requiere realizar los siguientes procedimientos:

- a) establecer el modelo basándose en el análisis teórico,
- b) identificar el tipo de modelo y sus variables,
- c) estimar los valores de cada ruta,
- d) probar el modelo, y
- e) redefinir el modelo en caso de que así se requiera.

³ Gall, Meredith D., Joyce P. Gall and Walter R. Borg. *Educational Research. An introduction*. USA, 2007, Pearson, p. 363.

⁴ Iglesias Antelo, Susana, M. Aranzazu Sulé Alonso, *Análisis Multivariable para las Ciencias Sociales*. España, Pearson, 2003, p. 19.

⁵ Vinacua Visauta, B., *Op. Cit.*, p. 55.

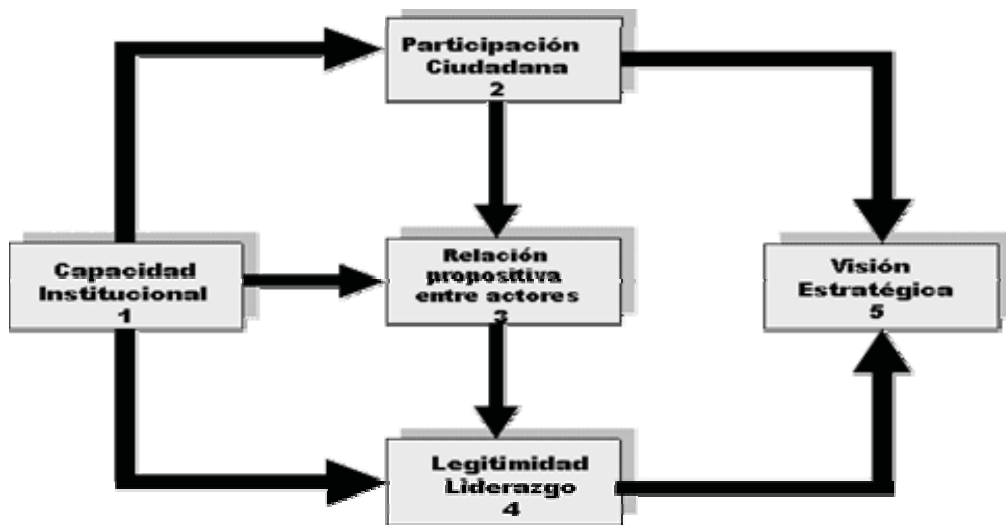
1.2 Definición del modelo teórico

En el momento de diseñar el instrumento de medición se llevó a cabo la totalidad del análisis teórico. A continuación se presentan los componentes considerados para cada concepto:

1. Participación ciudadana, que incluye a la participación comunitaria, la supervisión del gobierno y la participación en políticas públicas, lo cual favorece el establecimiento de una visión estratégica y la relación propositiva entre actores.
2. Visión estratégica, que abarca el responder a las necesidades de la comunidad con consenso, mediante alianzas y compromisos a largo plazo; esto se puede lograr merced a la participación ciudadana y la legitimidad y liderazgo de las organizaciones que participan.
3. Relación propositiva entre actores: se refiere a la armonía entre las relaciones horizontales de poder, la participación constructiva de las OSC y del sector privado en aspectos públicos. En consecuencia, esta variable se convierte en una variable dependiente de la participación ciudadana y de la capacidad institucional. Su efecto positivo promueve la legitimidad y el liderazgo.
4. Legitimidad y liderazgo: este elemento se conforma a partir de la confianza depositada en las instituciones y la aceptación de la ciudadanía. Se convierte en la variable dependiente de la capacidad institucional y de la relación propositiva entre actores para influir en la visión estratégica.
5. La capacidad institucional incluye la profesionalización, institucionalización, rendición de cuentas sobre los recursos y actividades, compromisos cumplidos y capacitación.

Basándose en la conceptualización de las variables anteriormente mencionadas, se propuso la relación de variables que puede observarse en la Figura 4.

Figura 4. Propuesta preliminar de modelo teórico para evaluar la aportación de las OSC a la gobernabilidad en México



Fuente: elaboración propia.

1.3 Identificación del modelo y sus variables

El modelo propuesto es recursivo, ya que se consideran relaciones causales unidireccionales (representadas mediante flechas), es decir, la causalidad entre las variables no es recíproca.

En *Path analysis* se distinguen dos tipos de variables: endógenas y exógenas: las primeras son aquellas que cuentan por lo menos con una variable causal. En el modelo propuesto se observa que la participación ciudadana, relación propositiva entre actores, la legitimidad y liderazgo, así como la visión estratégica se consideran variables endógenas.

Por su parte, las variables exógenas no cuentan con causas expresadas en la hipótesis. Para efectos de este estudio, se considera variable exógena a la capacidad institucional.

Antes de estimar los valores por cada ruta, se realizaron análisis de correlación entre los componentes de cada concepto con el constructo total. Con el análisis de correlación se demuestra la existencia de una relación lineal.

1.4 Correlación entre promedios de grupo con sus elementos

Las correlaciones por promedio representan un constructo. Este análisis de correlación se utiliza para validar la medición del mismo, comprobando la fuerza de relación entre cada elemento con sus componentes.

Tabla 26. Matriz de correlación entre la capacidad institucional y sus componentes

	Profesionalización	Transparencia	Promedio capacidad institucional
Profesionalización	1		
Transparencia	.706	1	
Promedio capacidad institucional	.961	.873	1

Número de casos = 79

El concepto de capacidad institucional se compone de dos elementos: la profesionalización y la transparencia.

Hablar de profesionalización es recurrir a la teoría de la burocracia, en donde la racionalización de todos los actos realizados en una organización se lleva a cabo para adecuar todos los medios a los fines pretendidos, garantizando de esta manera, la máxima eficiencia en la consecución de sus objetivos. (Ver escuela estructuralista, en el marco teórico del presente escrito).

La transparencia, entendida como la responsabilidad de reportar a los donadores y demás interesados sobre las actividades que se realizan con el dinero recibido y la manera de administrarlo (Ver “Rendición de cuentas”, en *Marco teórico*). Los entrevistados lo consideran el resultado esperado para los usuarios externos del proceso de profesionalización. En otras palabras, para ser transparente debe existir profesionalización.

Esta situación explica la correlación casi perfecta (Tabla 26, *supra*) entre la profesionalización y transparencia y la capacidad institucional. Estadísticamente este resultado sugiere que cualquiera de estos dos elementos representa la capacidad institucional, y propone eliminar uno de los dos, lo cual no altera

significativamente el resultado esperado. Sin embargo, no se recomienda eliminar ítems relacionados con este tema, puesto que no existe certeza de que la forma de redactar las preguntas relacionadas con estos aspectos permitiera percibir la diferencia entre ellos.

Para Bustillos⁶ el hecho de que las OSC consideren equivalentes la profesionalización y la transparencia se explica cuando éstas son sometidas a la disciplina de cumplir con las exigencias de los donantes, convirtiendo el sentido de la rendición de cuentas en una exigencia externa y no interna, por lo que no se enfocan a reportar a las comunidades locales que dicen representar, sino a los donadores externos.

Tabla 27. Matriz de correlación entre la participación ciudadana y sus componentes.

	Promedio participación ciudadana	Participación comunitaria	Supervisión gobierno	Otras formas participación
Promedio participación ciudadana	1			
Participación comunitaria	.670	1		
Supervisión gobierno	.752	.265	1	
Otras formas participación	.606	.231	.093	1

Número de casos = 79

La participación ciudadana tiene su fundamento en la acción social considerada por Weber como la actuación de un grupo de personas que pueden proceder racionalmente hacia un fin específico. Para efectos de este análisis, la participación ciudadana incluye tres componentes: a) participación comunitaria, en donde el trabajo realizado es en favor de terceras personas, b) supervisión del gobierno, y c) otras formas de participación, como la formación de redes y la influencia sobre las políticas públicas, entre otras.

⁶ Bustillos, Sandra, *Territorio, instituciones y actores sociales en la gestión del agua en Ciudad Juárez, Chih.*, Tesis doctoral de la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco. México, 2004, p. 52.

Las correlaciones entre los componentes y la participación ciudadana se muestran como positivas considerables (V. Tabla 27). Este hecho muestra que efectivamente existe una relación sólida entre los componentes con el constructo total.

Tabla 28.1 Matriz de correlación entre relación propositiva de los actores y sus componentes

	Promedio relación propositiva entre actores	Relación con otras organizaciones	Mejorar conocimiento sector
Promedio relación propositiva entre actores	1		
Relación con otras organizaciones	.994	1	
Mejorar conocimiento del sector	.511	.414	1

Número de casos = 79

Mayntz⁷ considera a la gobernanza (V. “¿Qué es gobernanza?”, en el capítulo dedicado al *Marco teórico*) como la estructura en donde no existen jerarquías, sino actores corporativos autónomos y redes entre organizaciones, en donde se toman decisiones.

En esta teoría se basa la relación propositiva entre actores, la cual incluye entre sus componentes al fortalecimiento de la relación con otras organizaciones y la mejora del conocimiento que se tiene sobre el sector en el cual se trabaja.

Las correlaciones entre la relación con otras organizaciones y la relación propositiva entre actores se muestran positivas y considerables (V. Tabla 28); este hecho muestra que positivamente existe una relación entre los componentes con el constructo total.

El elemento de legitimidad y liderazgo incluye dos conceptos que deben ser analizados por separado en primera instancia, y después relacionados entre sí: este es el procedimiento que se realiza a continuación.

⁷ Mayntz, Renate “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia*, s vol., No. 21, 2001, p. 1. Recuperado el 30 marzo de 2006 de <<http://www.clad.org.ve>> .

Tabla 29 Matriz de correlación entre legitimidad y sus componentes

	Promedio legitimidad	Apoyo ciudadano	Aceptación externa
Promedio legitimidad	1		
Apoyo ciudadano	.843	1	
Aceptación externa	.881	.488	1

Número de casos = 79

Weber⁸ habla de una autoridad racional en donde los subordinados aceptan las órdenes de los superiores porque concuerdan con un conjunto de preceptos o normas que son consideradas legítimas. Esta aceptación fomenta la legitimidad (V. “Sociedad y autoridad” en el capítulo *Marco teórico*).

Las anteriores razones explican el que el apoyo ciudadano promueve la aceptación de otras instituciones, y se convierten así en componentes de la legitimidad.

Las correlaciones entre los componentes y la legitimidad se muestran positivas y considerables (V. Tabla 29). Este hecho muestra que efectivamente existe relación entre los componentes y el constructo total.

Tabla 30. Matriz de correlación entre liderazgo y sus componentes

	Promedio liderazgo	Características del líder	Reconocimiento del liderazgo
Promedio liderazgo	1		
Características del líder	.740	1	
Reconocimiento del liderazgo	.906	.385	1

Número de casos = 79

Aunque Weber⁹ considere al liderazgo una cualidad pura, con la que se nace, también reconoce que éste se racionaliza (legaliza) o tradicionaliza, o ambas cosas en varios aspectos. Este concepto diverge de la percepción de las OSC, ya que aun cuando reconocen como válido el liderazgo basado en las personas,

⁸ Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*. México, McGraw Hill, 2000, pp. 455-456.

⁹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 198.

siguen asumiendo el liderazgo institucional como el de mayor importancia. El liderazgo institucional es el que se relaciona con funciones y procesos realizados, no con personas.

Como se observa en la Tabla 30, se obtuvo una correlación positiva perfecta entre el reconocimiento del liderazgo con su promedio, por lo que este elemento, por sí solo, podría evaluar el concepto de liderazgo.

Al momento de plantear esta pregunta se incluyeron conceptos relacionados con las personas y la institución, por lo que se sugiere dividirla en dos, separando los elementos institucionales de los personales, para observar la diferencia.

Las respuestas que predominaron fueron aquellas que favorecen al liderazgo institucional por encima del personal, lo que muestra que para los entrevistados la imagen externa debe basarse en mayor medida en lo institucional; esta situación revela que las OSC consideran más importante al liderazgo racional respecto al carismático.

La segunda característica se refiere a la necesidad de obtener un reconocimiento para que el liderazgo exista. Para efectos de este estudio se considera que los dos elementos efectivamente conforman el constructo de liderazgo.

Tabla 31. Matriz de correlación entre legitimidad y liderazgo

	Promedio legitimidad	Promedio liderazgo
Promedio legitimidad	1	
Promedio liderazgo	.597	1

Número de casos = 79

En las páginas previas se ha explicado la relación existente entre estos dos elementos. La Tabla 31 demuestra que existe una relación lineal entre las variables de legitimidad y las del liderazgo.

Tabla 32. Matriz de correlación entre visión estratégica y sus componentes

	Mejorar conocimiento sector	Alianzas y compromisos	Congruencia de intereses	Identificar actores
Mejorar conocimiento sector	1			
Alianzas y compromisos	.295	1		
Congruencia de intereses	.183	.079	1	
Identificar actores	.019	.201	-.065	1

Número de casos = 79

Si bien el concepto de visión estratégica es muy utilizado por varias organizaciones, su fundamento no se encuentra en la administración estratégica, ya que al considerar la importancia de definir el rumbo que se quiere adoptar, no se parte de la visión sino de la misión para establecer los objetivos a seguir.

Sin embargo, en este aspecto se consideran tres componentes: a) establecer alianzas y compromisos con otros grupos, b) establecer congruencia de intereses entre los diferentes actores e 3) identificar los actores interesados.

Los coeficientes de correlación presentados en la Tabla 32 muestran que sí existe una relación entre los tres componentes y el constructo total.

1.5 Análisis de regresión por cada elemento estudiado

Con el análisis de correlación se demuestra la existencia de una relación lineal. La intención del análisis de regresión es determinar la combinación lineal de variables dependientes que se transforman de acuerdo a los cambios sufridos en la variable independiente.

En las páginas siguientes, se presenta un análisis por elemento de cada variable, mismo que se resumirá en la en la Tabla 33 (*infra*), la cual muestra una

síntesis¹⁰ de los resultados obtenidos al comprobar que cada uno de los elementos incluidos forma parte de la gobernabilidad democrática, observando la fuerza de relación existente entre las variables dependientes e independientes entre los componentes de cada concepto.

1.5.1 Capacidad Institucional

Grupo	Sub grupo	Ítems
Capacidad institucional	Manejo de recursos y reportes a usuarios (transparencia) Z1	30,31
	Profesionalización Z2	32, 33

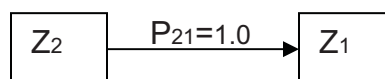
La profesionalización (Z2) es la condición para ser transparente, por lo que la profesionalización se convierte en la variable independiente y la transparencia (Z1), en la variable dependiente, gracias a lo cual se obtiene la siguiente fórmula estadística:

Fórmula estadística: $Z_1 = P_{21} Z_2 + e_1$

En donde:

- Z1, representa la transparencia.
- Z2, representa la profesionalización.
- E1, representa el error.
- P21, representa el indicador de regresión entre la transparencia y la profesionalización.

Figura 5. Regresión entre los subgrupos de capacidad institucional



¹⁰ Los resultados en extenso se encuentran en el Anexo 7.

1.5.2 Participación ciudadana

Grupo	Sub grupo	Ítems
Participación ciudadana	Participación comunitaria Z1	5
	Supervisión de gobierno Z2	7, 8
	Otras formas de participación Z3	9, 10

La participación comunitaria (Z1), que es definida por Weber como acción social, tiene un alcance mayor que el trabajo comunitario, pues influye en la supervisión de gobierno (Z2) y otras formas de participación (Z3). Por lo anterior, el primer elemento se convierte en la variable independiente y las dos siguientes en las dependientes, y se representan de la siguiente manera:

$$Z_2 = P_{21} Z_1 + e_2$$

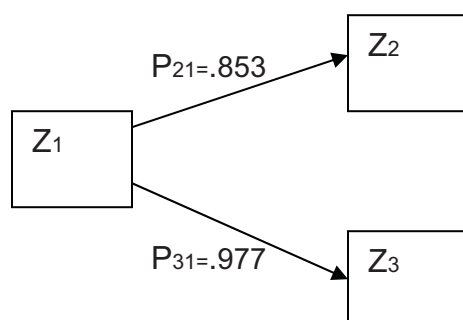
$$Z_3 = P_{31} Z_1 + e_3$$

En donde:

- Z₂, representa la supervisión del gobierno.
- Z₁, representa la participación comunitaria.
- Z₃, representa la variable de otras formas de participación.
- e, representa el error inherente a la variable dependiente.
- P₂₁, representa el indicador de regresión entre la participación comunitaria y la supervisión del gobierno.
- P₃₁, representa el indicador de regresión entre la participación comunitaria y otras formas de participación.

Los resultados obtenidos se observan en la Figura 6.

Figura 6. Regresión entre los subgrupos de participación ciudadana



1.5.3 Relación propositiva entre actores

Grupo	Sub grupo	ítems
Relación propositiva entre actores	Fortalecimiento de relación con otras instituciones. Z1	26, 28, 29
	Mejorar conocimiento del sector. Z2	27

Fortalecer la relación con otras instituciones (Z1) promueve el mejor conocimiento del sector (Z2) en el cual se trabaja. La fórmula estadística se presenta de la siguiente manera:

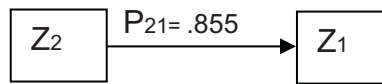
$$Z_2 = P_{21} Z_1 + e_2$$

En donde:

- Z₁, representa el fortalecimiento de relación con otras instituciones
- Z₂, representa la mejora del conocimiento sobre el sector
- e, representa el error inherente a la variable dependiente.
- P₂₁, representa el indicador de regresión entre el fortalecimiento de la relación con otras instituciones y el conocimiento sobre el sector.

El resultado que se obtiene se puede observar en la Figura 7.

Figura 7. Regresión entre los subgrupos de relación propositiva entre actores



1.5.4 Legitimidad y liderazgo

Grupo	Sub grupo	ítems
Legitimidad Z5	Apoyo externo por trabajo realizado Z1	20, 21
	Aceptación externa por relación con otras instituciones Z2	22, 23
Liderazgo Z6	Características de liderazgo Z3	24
	Reconocimiento Z4	25

La legitimidad incluye dos elementos: el interés por ser reconocidas externamente por su trabajo (Z1) y por su relación con otras instituciones (Z2). El apoyo ciudadano basado en el trabajo de las organizaciones se considera la variable independiente, y como variable dependiente su reconocimiento por trabajar con otras organizaciones.

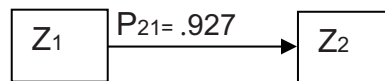
$$Z_2 = P_{21} Z_1 + e_2$$

En donde:

- Z₁, representa el apoyo externo por trabajo realizado
- Z₂, representa la aceptación externa por relación con otras instituciones
- e, representa el error inherente a la variable dependiente.
- P₂₁, representa el indicador de regresión entre el apoyo externo por el trabajo realizado y la aceptación externa por relación con otras instituciones.

Se obtiene el resultado que se observa en la Figura 8.

Figura 8. Regresión entre los subgrupos de legitimidad



Las características del liderazgo se relacionan con el reconocimiento de la organización, por lo cual:

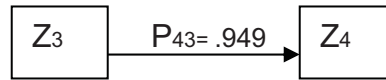
$$Z_4 = P_{43} Z_3 + e_4$$

En donde:

- Z₃, representa las características de liderazgo
- Z₄, representa el reconocimiento
- e, representa el error inherente a la variable dependiente.
- P₃₄, representa el indicador de regresión entre las características de liderazgo y el reconocimiento de la institución.

El resultado obtenido es el que se observa en la Figura 9.

Figura 9. Regresión entre los subgrupos de liderazgo



1.5.5 Visión estratégica

Grupo	Sub grupo	ítems
Visión estratégica	Identificación de actores Z1	14
	Alianzas y compromisos Z2	15
	Congruencia de intereses. Z3	19

La identificación de actores (Z1) y la congruencia de intereses (Z3) promueven las alianzas y compromisos (Z2) necesarios para establecer una visión estratégica; por lo tanto, los dos primeros elementos se consideran variables independientes de la variable alianzas y compromisos.

$$Z_3 = P_{23} Z_2 + e_3$$

$$Z_2 = P_{12} Z_1 + e_2$$

En donde:

- Z1, representa la identificación de actores
- Z2, representa las alianzas y compromisos y
- Z3, representa la congruencia de intereses.
- e, representa el error inherente a la variable dependiente.
- P₁₂, representa el indicador de regresión entre la identificación de actores y las alianzas y compromisos.
- P₂₃, representa el indicador de regresión entre las alianzas y compromisos con la congruencia de intereses.

Los resultados se observan en la Figura 10.

Figura 10. Regresión entre los subgrupos de visión estratégica

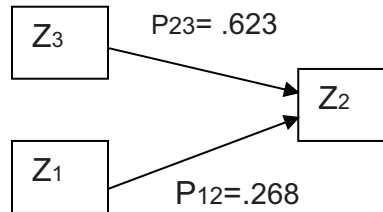


Tabla 33. Resultados de análisis de regresión de cada uno de los elementos analizados con sus componentes.

Elemento	Variable Independiente	Variable dependiente	Resultados estadísticos			
			R ²	Valor de P Sig.	Coefficiente de B	Valor De P Sig.
Capacidad Institucional	Profesionalización	Transparencia	.997	.000	.975	.000
Participación ciudadana	Participación comunitaria	Supervisión de gobierno	.950	.000	.853	.000
		Otras formas de participación	.971	.000	.977	.000
Relación propositiva entre actores	Fortalecimiento de relación con otras instituciones	Mejorar conocimiento del sector	.968	.000	.855	.000
Legitimidad	Apoyo externo por trabajo realizado	Aceptación externa por relación con otras instituciones	.977	.000	.927	.000
Liderazgo	Características del liderazgo	Reconocimiento del liderazgo	.971	.000	.949	.000
Legitimidad y Liderazgo	Liderazgo	Legitimidad	.987	.000	.908	.000
Visión estratégica	Identificación de actores	Alianzas y compromisos	.979	.000	.268	.000
	Congruencia de intereses				.623	.000

En la tabla superior, R^2 se interpreta como el porcentaje de variación de la variable dependiente explicada por la independiente: entre más cercano a 1, muestra mayor dependencia.

El valor de significancia, resultante del análisis de varianzas (ANOVA)¹¹, al representarse con valor cero, rechaza la hipótesis nula, afirmando que efectivamente existe el camino señalado en el modelo.

El coeficiente Beta (B) define el valor de cada relación entre la variable dependiente y la independiente. Por lo que de acuerdo con los valores obtenidos sí existe relación.

En la Tabla 34 se presenta el análisis de correlación entre las variables estudiadas y en donde se observan correlaciones positivas entre todas ellas. El objetivo de este procedimiento es verificar la relación lineal entre las mismas para poder proseguir con el procedimiento de análisis de regresión.

Tabla 34. Matriz de correlación entre las variables estudiadas

	Promedio participación ciudadana	Promedio relación propositiva entre actores	Promedio capacidad institucional	Promedio visión estratégica	Promedio legitimidad y liderazgo
Promedio participación ciudadana	1				
Promedio relación propositiva entre actores	,527	1			
Promedio capacidad institucional	,435	,519	1		
Promedio visión estratégica	,448	,455	,296	1	
Promedio legitimidad y liderazgo	,591	,639	,585	,486	1

¹¹ ANOVA proporciona la variación de la variable dependiente (tanto de la que está explicada por la ecuación de regresión como de la que no lo está).

1.6. Estimación de valores de cada ruta

El siguiente procedimiento consiste en estimar los valores de cada una de las rutas señaladas en el modelo; esto se lleva a cabo mediante la utilización del *software* AMOS. Los resultados fueron los siguientes:

Z₁= Capacidad institucional

Z₂= Participación ciudadana

Z₃= Relación propositiva entre actores

Z₄= Legitimidad y liderazgo

Z₅= Visión estratégica

e = error estimado

Las ecuaciones se estiman por cada una de las rutas señaladas en la Figura 11 de la siguiente manera:

$$Z_1 = e_1$$

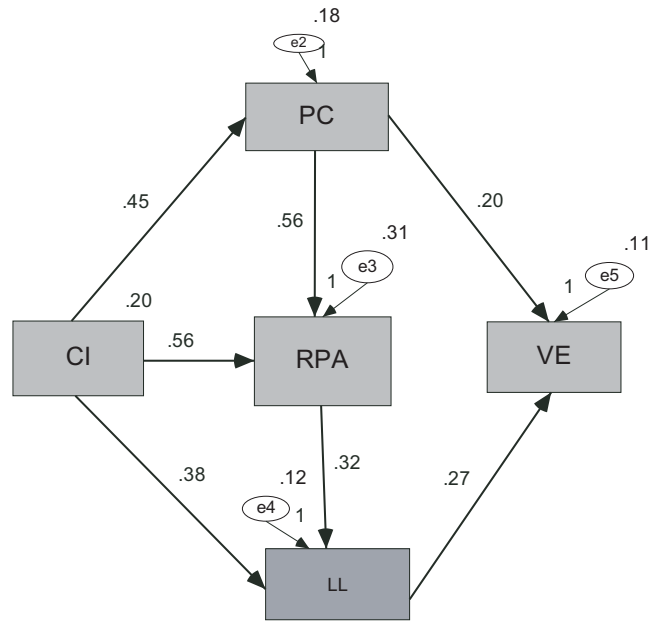
$$Z_2 = P_{21} Z_1 + e_2$$

$$Z_3 = P_{32} Z_2 + P_{31} Z_1 + e_3$$

$$Z_4 = P_{43} Z_3 + P_{41} Z_1 + e_4$$

$$Z_5 = P_{54} Z_4 + P_{52} Z_2 + e_5$$

Figura 11. Modelo teórico de elementos de gobernabilidad democrática



Fuente: elaboración propia

Los valores estimados del análisis de regresión múltiple (V. Fig. 11) fueron los siguientes:

$$P_{21} = .45$$

$$P_{31} = .56$$

$$P_{41} = .38$$

$$P_{32} = .56$$

$$P_{43} = .32$$

$$P_{54} = .27$$

$$P_{52} = .20$$

Con los resultados de los valores de regresión se realiza el cálculo de *Path analysis*, es decir, se obtiene un valor por cada una de las rutas existentes en el modelo propuesto.

El coeficiente *Path* (llamado coeficiente de correlación reproducido), presentado en la Tabla 35, puede interpretarse como el cambio experimentado en la variable dependiente, procedente de los cambios en la independiente.

Tabla 35. Valores obtenidos bajo el procedimiento de *Path analysis* y sus valores de correlación correspondiente

Ruta	Fórmula	Coefficientes de correlación reproducidos	Coefficientes de correlación de Pearson
1. R*12 =	P12	.45	.435
2. R*13 =	P12 * P23 + P13	.812	.527
3. R*14 =	P12 * P23 * P34 + P14 + P13 * P34	.811	.585
4. R*15 =	P12 * P25 + P13 * P34 * P45 + P14 * P45 + P12 * P23 * P34 * P45	.393	.296
5. R*23=	P23	.560	.527
6. R*24=	P23 * P34	.179	.591
7. R*25=	P23 * P34 * P45 + P25	.248	.448
8. R*34 =	P34	.320	.639
9. R*35	P34 * P35	.086	.455
10. R*45	P45	.270	.486

El coeficiente *Path* se compara con los valores de correlación (llamados coeficientes de correlación reales (Pearson) obtenidos anteriormente; en esta comparación se determina si el modelo representa relaciones causales o de dependencia entre variables.

Wright¹² afirma que la correlación entre dos variables puede mostrarse igual a la suma de los productos definidos en cada ruta que conecte a las variables.

Como se observa en la Tabla 35, la mayoría de los coeficientes de correlación reproducidos tienen una diferencia de más de .1 con los valores de correlación de Pearson, lo que indica que es más probable que exista una causal que una

¹² Wright, Sewall, "The relative importance of heredity and environment in determining the piebald pattern of guinea-pigs". *Proceedings of National Academy of Sciences*, 1920, 6, 32-332, citado por Lee Wolfe en "Sewall Wright on Method of Path Coefficients: An Annotated Bibliography" *Structural Equation Modeling*, 1999, 6 (3), 280-291. Recuperado en abril de 2008 en base de datos EBSCOHOST de la UACJ.

dependencia entre estas variables. Además, los valores de la chi-cuadrada= 11.863, grados de libertad= 3 y el nivel de probabilidad de .008, muestran que el funcionamiento del modelo propuesto no se da de esta manera.

Al realizar el análisis, se aprecia que el elemento que provoca mayor discrepancia en las rutas del modelo es el elemento de relación propositiva entre actores. Estos resultados sugieren replantear el análisis teórico conceptual de este elemento.

En este concepto se incluyen la incidencia en políticas públicas y las relaciones horizontales entre actores institucionales. Para el PNUD, incluye la posibilidad de autogobernarse, establecer relaciones horizontales de poder y participación entre organizaciones sociales, sector privado y propósitos colectivos.

Dentro de la teoría de la gobernanza¹³, la relación propositiva entre actores y el que las instituciones públicas se establezcan en sociedades civiles fuertes, es decir, que el poder esté distribuido en la sociedad se entiende como una de las condiciones estructurales e institucionales de la gobernanza.

El fallido funcionamiento del modelo explica la falta de gobernanza, pues el poder no está distribuido al interior de la sociedad, sino continúa concentrado en las estructuras intermedias de poder, de modo que su incidencia en la visión estratégica sigue siendo muy limitada.

En conclusión, los resultados obtenidos no rechazan la hipótesis nula de que:

H0. La relación entre los elementos de gobernabilidad democrática en donde la capacidad institucional se considera el primer elemento que debe cumplirse para dar paso a la participación ciudadana, la relación propositiva entre actores y la legitimidad y liderazgo para influir indirectamente en la visión estratégica, no es la más idónea.

¹³ Rhodes, R. A., citado en: Mayntz, Renate "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y Democracia*, s/vol., No. 21, 2001, p. 1. Recuperado el 30 marzo de 2006 de <<http://www.clad.org.ve>>

2. REPLANTEAMIENTO DEL MODELO TEÓRICO

Al no identificarse un impacto de la relación propositiva entre actores, se propone eliminar este elemento del modelo propuesto y relacionar directamente la legitimidad y liderazgo como variable independiente de la participación ciudadana. En efecto, se considera que la legitimidad y liderazgo promueven la comunicación horizontal y formación de redes entre instituciones, estimula el conocimiento sobre el sector y la influencia en las políticas públicas.

Las ecuaciones se estiman por cada una de las rutas señaladas en la Figura 12, y quedan de la siguiente manera:

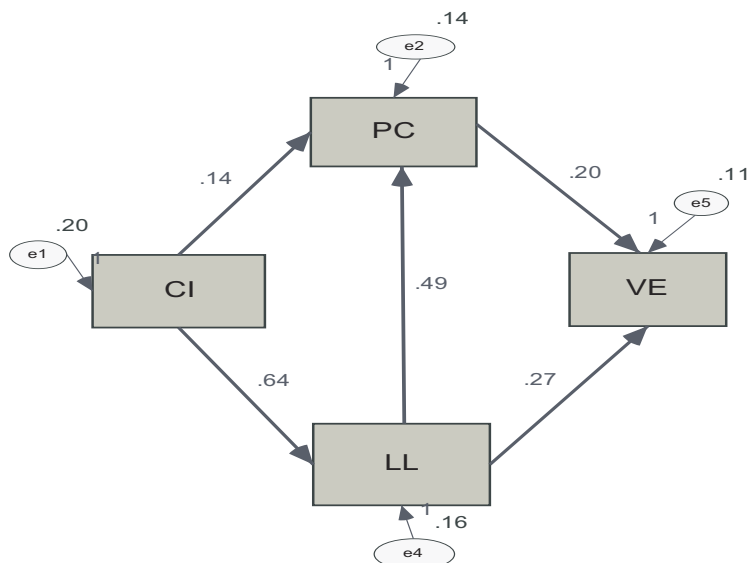
$$Z1 = e1$$

$$Z2 = P_{21} Z1 + P_{24} Z4 + e2$$

$$Z4 = P_{14} Z1 + e4$$

$$Z5 = P_{54} Z4 + P_{52} Z2 + e5$$

Figura 12. Modelo teórico de elementos de gobernabilidad democrática eliminando la relación propositiva entre actores



Fuente: elaboración propia.

Los valores estimados del análisis de regresión múltiple (V. Figura 12 *supra*) fueron los siguientes:

$$P_{21} = .140$$

$$P_{41} = .640$$

$$P_{54} = .270$$

$$P_{52} = .20$$

En la Tablas 36 se observa que la eliminación de la relación propositiva entre actores aumentó considerablemente las rutas relacionadas con la capacidad institucional y la participación ciudadana con la legitimidad y liderazgo. Aunque las rutas entre visión estratégica con legitimidad y liderazgo y participación ciudadana sigan representando los valores más débiles del modelo, éstas se consideran necesarias para que éste funcione.

Tabla 36. Valores obtenidos bajo el procedimiento de *Path analysis* y sus valores de correlación correspondiente del modelo replanteado.

Ruta	Fórmula	Coefficientes de correlación reproducidos	Coefficientes de correlación de Pearson
1. R*12 =	$P_{12} + P_{14} * P_{24}$.454	.435
2. R*14 =	P_{14}	.640	.585
3. R*15 =	$P_{12} * P_{25} + P_{14} * P_{45} + P_{14} * P_{24} * P_{25}$.264	.296
4. R*24=	P_{24}	.490	.591
5. R*25=	P_{25}	.200	.448
6. R*45	$P_{45} + P_{24} * P_{25}$.270	.486

Fuente: elaboración propia a partir de resultados obtenidos.

Además, estadísticamente los resultados estadísticos del modelo - en donde la Chi-cuadrada disminuyó a .017, el grado de libertad bajó a 1 y el nivel de

probabilidad aumentó a .897 - suponen que el modelo en su conjunto efectivamente funciona con estas variables.

2.1 Pruebas de ajuste del modelo (*Goodness of Fit Index*)

Las pruebas de ajuste se utilizan para corroborar que el modelo propuesto otorga información correcta: es una especie de prueba de calidad que se realiza mediante otras pruebas estadísticas, comparando el modelo propuesto con el modelo carente de correlación entre las variables, a lo que se llama modelo independiente (*Independence model*). El programa estadístico AMOS arroja 6 pruebas distintas: a continuación se analizan cuatro de ellas que corroboran, bajo otros procedimientos, que el modelo propuesto parece apropiado.

2.2 *Minimum simple discrepancy (CMIN)*

Model	NPAR	CMIN	DF	P	CMIN/DF
Default model	9	.017	1	.897	.017
Saturated model	10	.000	0		
Independence model	4	92.745	6	.000	15.458

NPAR (Number of Parameters) indica el número de parámetros en el modelo: en un modelo saturado el número de parámetros sería 10, mientras que en un modelo independiente existen sólo 4 parámetros, los cuales coinciden con el número de variables incluidas en el modelo. Si el valor de P es menor a .05,¹⁴, se considera que el modelo se ajusta adecuadamente.

2.3 *Root Mean Square Residual (RMR), Goodness of Fit Index (GFI)*

Model	RMR	GFI	AGFI	PGFI
Default model	.001	1.000	.999	.100
Saturated model	.000	1.000		
Independence model	.079	.588	.313	.353

¹⁴ Garson, David G., *Structural Equation Modeling Example Using WinAMOS*, North Carolina State University, Recuperado el 10 de junio de 2008 de <www2.chass.ncsu.edu/garson/PA765/semAMOS1.htm>

El RMR representa la raíz cuadrada de la media de los valores cuadrados: en tanto el valor sea más cercano a cero, se observará un mejor ajuste de este modelo.

El GFI indica la proporción de las variables en la muestra: si este valor excede el .9, indica que el modelo es adecuado en esta prueba.

2.4 *Baseline Comparisons*

Model	NFI Delta1	RFI rho1	IFI Delta2	TLI rho2	CFI
Default model	1.000	.999	1.011	1.068	1.000
Saturated model	1.000		1.000		1.000
Independence model	.000	.000	.000	.000	.000

Esta prueba compara el modelo propuesto con el modelo independiente, a saber, el Normed Fit Index (NFI) que representa la diferencia de la Chi cuadrada dividida entre la chi cuadrada del modelo independiente: cuanto más cercano sea el valor a 1, tanto más el modelo se ajusta a la prueba.

El Comparative Fit Index (CFI) es una prueba apropiada para muestras pequeñas, y tanto mayor el valor se acerca a 1, más certera es la indicación de que el modelo se ajusta a esta prueba.

2.5 *Root Mean Square Error or Approximation (RMSEA)*

Model	RMSEA	LO 90	HI 90	PCLOSE
Default model	.000	.000	.136	.907
Independence model	.431	.356	.510	.000

Este parámetro estima la falta de ajuste comparando el modelo propuesto con el saturado. Si el valor del RMSEA es menor a .05, indica un correcto ajuste del modelo propuesto bajo esta prueba. En el caso que nos ocupa, las pruebas de ajuste indican que el modelo propuesto es aceptado.

3. CONCLUSIONES

Merced a estos resultados, es posible concluir que el modelo propuesto agrupa cuatro elementos relacionados entre sí, en donde la capacidad institucional se convierte en el elemento más fuerte y con mayor influencia - mediante la participación ciudadana y la legitimidad y liderazgo en la visión estratégica - por lo que no se rechaza la hipótesis propuesta, a saber:

H1. La capacidad institucional es el primer elemento que debe cumplirse para dar paso a la participación ciudadana, legitimidad y liderazgo e influir indirectamente en la visión estratégica.

Capítulo VI

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

A partir del trabajo de investigación desarrollado se desprendieron una serie de conclusiones relevantes no sólo para crear y proponer un modelo teórico que explique las condiciones idóneas que deben darse en la coadyuvancia del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, y se logre promover una gobernabilidad democrática en México, sino también para explicar la manera en que se llevan a cabo las interlocuciones entre las diversas instituciones analizadas, entre las que destacan organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, algunos organismos internacionales como el la Organización de las Naciones Unidas, y las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil mexicanas.

Quien escribe considera necesario iniciar discutiendo algunos aspectos relacionados con la influencia que ha ejercido el fenómeno de la globalización en nuestro país, entendiendo por globalización “la institucionalización e intensificación de flujos transnacionales de recursos humanos, materiales y

financieros, así como ideas, políticas y prácticas”¹, entre los que destacan las políticas neoliberales y las corrientes democratizadoras.

Las políticas neoliberales que han sido propuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, aunadas a las corrientes democratizadoras impulsadas por la Organización de las Naciones Unidas, fueron puestas en práctica en México gracias - en parte - a la debilidad fiscal del gobierno mexicano, que desde décadas atrás intentó subsanar con préstamos provenientes de dichos organismos.

De la forma en que se popularizaron las ideas a favor de la democratización, tal y como fueron puestas en operación en la década de los años ochenta, se ha desprendido la necesidad de involucrar a la ciudadanía en estos procesos, en la toma de ciertas decisiones referentes al diseño e instrumentación de políticas públicas, paralelamente al reconocimiento de la obligación de las instituciones de transparentar las actividades llevadas a cabo con recursos provenientes del erario público.

La influencia neoliberal se percibe en el Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006, que considera la interlocución entre Estado y organizaciones de la sociedad civil y la inclusión del pensamiento gerencialista en las organizaciones no lucrativas, que pone en tela de juicio la misión de las organizaciones de la sociedad civil mexicana, merced a la aplicación de procedimientos administrativos procedentes de la teoría de la burocracia.

El contexto arriba descrito enmarca el análisis efectuado por el presente estudio, partiendo del supuesto de que los conceptos son filtrados, interpretados y modificados por aspectos sociales, culturales e históricos del país, pero influidos también por la voluntad política y administrativa de los grupos de poder posicionados en los diversas instituciones del país.

¹ Choudhury and Ahmed. “The shifting meaning of governance: Public accountability of third sector, organizations in an emergent global regime” *International Journal of Public Administration*, 25, 4, 2000, pág. 562. (Traducción libre de la autora.)

Las políticas económicas neoliberales y la crisis fiscal mexicana contribuyeron a la implantación del pensamiento gerencialista en la administración pública, enfatizando la eficiencia sobre la eficacia. El aprovechamiento de los recursos financieros se convirtió en tema de discusión y crítica a la labor gubernamental: esto obligó a modificar las estrategias operacionales de la administración pública, y en consecuencia afectó la concepción clásica de gobernabilidad, definida como la capacidad de un gobierno para dirigir a la sociedad, reconociendo al Estado una función estrictamente gubernamental.

La instrumentación del pensamiento gerencialista en las instituciones gubernamentales conduce a la delegación de algunos servicios tradicionalmente públicos a otros actores, como las organizaciones de la sociedad civil, quienes realizan diversas funciones asistenciales, educativas y culturales, entre otras. A esta delegación de funciones públicas del estado social se le denomina “gobernación indirecta”.

Desde esta perspectiva, es fácil percibir una clara influencia del sector empresarial sobre los sectores gubernamental y no lucrativo de México, que han modificado sus estructuras administrativas internas como consecuencia de la mezcla entre el pensamiento gerencialista y el burocrático, lo que exige una mayor coordinación interna y externa, difícil de alcanzar cuando existe desconfianza entre los actores involucrados.

Las diversas estructuras administrativas tanto en las instituciones de las organizaciones sociales como en las gubernamentales dan pie a la creación de diversos instrumentos de medición, algunos de los cuales están orientados a las funciones públicas y otros a la medición del desempeño en las organizaciones sociales.

En estos instrumentos de medición se observa una concepción clásica de la gobernabilidad, donde queda al margen la gobernación indirecta. Esta exclusión no necesariamente representa la realidad, por lo que el objetivo de esta investigación ha sido proponer un modelo específico que dé cuenta de los

diferentes aspectos que inciden en la gobernación indirecta, a partir de los criterios aceptados tanto por el PNUD como por las OSC mexicanas.

Por las razones arriba expuestas se hizo necesario realizar un análisis comparativo entre el instrumento denominado “Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina” propuesto por PNUD y los indicadores de institucionalización y profesionalización desarrollados por la Fundación del Empresariado Chihuahuense. De este proceso surgieron varias similitudes y discrepancias de criterio entre las partes, que si bien no formaron parte del resultado final de la hipótesis inicial en el proyecto, se constituyeron *a posteriori* en elementos fundamentales para el modelo. Los principales hallazgos en lo que respecta al comportamiento diferencial de los primeros aspectos del modelo planteado, tales como capacidad institucional, participación ciudadana, relación propositiva entre actores, legitimidad-liderazgo y visión estratégica son del orden siguiente:

1. Capacidad institucional: incluye aspectos relacionados con rendición de cuentas y profesionalización de las funciones realizadas. En seminarios, talleres, congresos y diplomados realizados por dependencias gubernamentales (SEDESOL, JAP) e instituciones privadas (FECHAC, CEMEFI), se ha profundizado en la discusión sobre estos temas, en particular con el objetivo del fomento a la confianza en las instituciones para el financiamiento hacia las actividades desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, se ha insistido en la institucionalización de procesos administrativos profesionalizados que garanticen la realización de proyectos de inversión exitosos y permanentes, y que permitan asegurar la rendición de cuentas a usuarios externos (donadores públicos y privados). Es por esta razón que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil encuestadas en el trabajo de campo de la investigación consideran que existe una relación directa entre la transparencia y la profesionalización, más en calidad de

requisito obligado para la obtención de recursos financieros, y menos como adopción de procesos internos en las propias organizaciones.

2. La profesionalización y la transparencia (capacidad institucional), son consideradas por los representantes de las organizaciones sociales como aspectos primordiales para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la legitimidad y liderazgo de las organizaciones ante la comunidad en general. Se considera que para tener credibilidad ante los demás actores estratégicos debe existir transparencia en el actuar, y será esta condición la que se considere al momento de requerir su participación en las decisiones que les afectan, es decir, llevando a cabo lo que se conoce como participación ciudadana.
3. La participación ciudadana en las organizaciones sociales debe llevarse a cabo en tres aspectos: participación comunitaria, supervisión del gobierno y participación en políticas públicas. Se ha llegado a afirmar que la participación ciudadana disminuye la influencia y necesidad de los partidos políticos, al no recurrir a ellos como mediadores entre el Estado y los ciudadanos; sin embargo, las organizaciones sociales mexicanas no perciben la participación ciudadana como un elemento fuerte dentro de las organizaciones sociales, lo cual indica que su participación está limitada a espacios de acción muy acotados, mientras que los aspectos nodales permanecen bajo el control de los partidos políticos; de esto nace la falta de interés de las organizaciones por participar en actividades relacionadas con la supervisión de las actividades gubernamentales. La escasa cultura de participación ciudadana, la concentración del poder y la desconfianza en las instituciones gubernamentales, debilita considerablemente la relación propositiva entre los actores involucrados.
4. El término de relación propositiva entre actores se sustenta teóricamente en el concepto de gobernanza. La gobernanza parte del convencimiento de que la sociedad tiene la capacidad de organizarse, y de que el

gobierno deja de ser el único actor involucrado en temas públicos, por lo que debe buscar establecer asociaciones con otros actores con objeto de que le sea posible dirigir a la sociedad. El desconocimiento y la desconfianza latente entre el Estado y las organizaciones sociales imposibilita el proceso de maduración necesario que permita fortalecer el trabajo conjunto, que va mas allá de las negociaciones entre actores públicos y privados (redes mixtas), e impactar positivamente en la gobernabilidad democrática.

5. La legitimidad y el liderazgo son dos aspectos a la vez diferentes entre sí y dependientes en lo referente a la gobernabilidad democrática. Al analizar estos conceptos se encontraron importantes diferencias de criterio entre las organizaciones sociales y el sector gubernamental. La legitimidad que puede adquirirse cuando se otorga validez a lo existente, que políticamente se representa mediante la cantidad de personas que apoyan una propuesta; por otro lado, las organizaciones sociales no consideran legitimada su función por el número de personas que las apoyen, sino por las actividades realizadas, siempre y cuando no atenten contra los valores de la ética cívica. En ambos casos, se llega a percibir el liderazgo en diversos actores sociales, personas y organizaciones, dejando de depositarlo exclusivamente en individuos, valorando así un liderazgo institucional referido a funciones y procesos, no a personas. Para la sociedad, el liderazgo debe cumplir con otros requisitos básicos: debe ser claro, transparente y honesto, y sobre todo, debe ser un liderazgo fuerte. Basado en el reconocimiento de su forma de actuar por los miembros de las mismas organizaciones sociales, y de la congruencia entre sus palabras y sus hechos.

Desde el punto de vista de las organizaciones sociales, los elementos de gobernabilidad democrática propuesta por el PNUD no son totalmente aplicables para México, ya que en nuestro país se considera que la gobernanza practicada es insuficiente para la realidad percibida; este hecho se demuestra con los

resultados presentados en el siguiente apartado, derivados del análisis estadístico realizado en la cuarta unidad de análisis.

1. RESULTADOS EN FUNCIÓN DE LOS OBJETIVOS

- A) Se desarrolló el modelo teórico mediante la identificación de los elementos de gobernabilidad democrática identificados por los directivos de las organizaciones de la sociedad civil como parte integrante de sus funciones, y se logró cumplir con el objetivo general de la investigación.
- B) El modelo teórico para evaluar la aportación de las OSC a la gobernabilidad en México se probó mediante el método estadístico *Path análisis*, lo cual coadyuvó en la consecución del objetivo general del presente escrito.
- C) Mediante el análisis teórico y documental se compararon los elementos de gobernabilidad democrática y los de institucionalización y profesionalización de las OSC, de manera que se alcanzó el primer objetivo específico de la investigación.
- D) Los elementos de gobernabilidad democrática fueron priorizados, en función de los criterios establecidos como válidos en el sector de las organizaciones sociales, logrando con esto el segundo objetivo específico de investigación.
- E) El modelo teórico reflejó las relaciones entre los elementos de gobernabilidad, evidenciando las relaciones específicas entre ellos, gracias a lo cual se cubrió el último objetivo específico de la investigación.

2. RESULTADOS EN FUNCIÓN DE LAS HIPÓTESIS

- A) El desarrollo del modelo teórico, al utilizar los elementos de gobernabilidad democrática, permitió establecer los criterios que otorgan mayor certeza sobre la manera en que el trabajo de las organizaciones sociales impacta en la gobernabilidad democrática del país, de manera que se comprobó y aceptó la Hipótesis General de investigación, planteada.
- B) Se encontró que la capacidad institucional es el primer elemento que debe considerarse para influir indirectamente, a través de la participación ciudadana, la legitimidad y liderazgo, en una misma visión estratégica, lo cual permitió aceptar la Hipótesis 1 de investigación.
- C) Se encontró que la relación entre los elementos que plantea el modelo teórico es la más indicada y la óptima de acuerdo a la comprobación estadística al utilizar el método *Path analysis*, por lo cual no se aceptó la Hipótesis nula de investigación.

3. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

- A) Durante la primera corrida del modelo teórico se refleja un total de diez rutas, que fueron evaluadas en función de las diferencias resultantes de la comparación entre los valores de correlación reproducidos y los coeficientes de correlación de Pearson.
- B) Al analizar las rutas, se obtuvieron diferencias mayores de 0.1 en siete de ellas; estas diferencias demostraron que las rutas entre las variables son mayormente representativas de una relación causal que de dependencia entre dichas variables: esto indica debilidad en esas rutas y contribuye al rechazo del modelo propuesto.

- C) Al observar las rutas débiles se identificó que la variable “relación propositiva entre actores” fue la causante del rechazo del modelo. Al revisar la literatura, se encontró que la relación propositiva entre actores tal y como es definida en este trabajo alude a la teoría de la gobernanza descrita por Renate Mayntz, quien considera a la gobernanza como una forma de gobernar que abarca la participación de actores estatales, no estatales, públicos y privados, que participan o cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas; además establece que la condición para que esta gobernanza pueda llevarse a cabo es que las instituciones públicas y privadas cumplan con ciertas condiciones estructurales e institucionales; resalta además que las instituciones públicas deben establecerse en sociedades civiles fuertes, es decir, que el poder debe estar distribuido al interior de la sociedad, con autoridades aceptadas democráticamente como legítimas. Este modelo demostró que en la percepción de los directivos de las organizaciones de la sociedad civil no existe la condición anteriormente planteada, por lo que se concluyó que en el México actual no existe una gobernanza real, ya que el poder sigue concentrado en las estructuras intermedias, lo cual debilita su incidencia en la visión estratégica y por consiguiente no permite que el modelo funcione.
- D) Como consecuencia de lo anterior, fue eliminada la variable de relación propositiva entre actores, y se corrió el modelo con las variables restantes.

A partir de estos resultados se concluye que el modelo propuesto agrupa cuatro elementos relacionados entre sí, en donde la capacidad institucional se convierte en el elemento más fuerte, que presenta una mayor capacidad de influencia, que ejerce por medio de la participación ciudadana, la legitimidad y liderazgo y sobre la visión estratégica, por lo que no se rechaza la hipótesis propuesta, a saber:

H1: La capacidad institucional influye indirectamente en la visión estratégica, a través de la participación ciudadana, la legitimidad y el liderazgo.

4. RECOMENDACIONES

En virtud de que uno de los principales problemas detectados en el trabajo de investigación ha consistido en los bajos niveles de confianza y conocimiento mutuo entre el gobierno y las OSC, se considera como un asunto de la mayor relevancia en el contexto actual, mantener condiciones y espacios de diálogo entre los actores sociales e institucionales involucrados en el proceso de gestión.

Este diálogo puede llevarse a cabo mediante la puesta en marcha de estrategias y mecanismos que favorezcan la formación de redes de organizaciones sociales que se dediquen al seguimiento de los acuerdos y políticas públicas fruto del trabajo legislativo, o bien, de manera formal, mediante el establecimiento de leyes dirigidas a fomentar la participación ciudadana, desde una concepción más amplia de la democracia que obligue legalmente a los representantes populares (diputados y senadores) a aceptar dialogar con las organizaciones de la sociedad civil y con la ciudadanía en general, respecto a temáticas que afectan a los ciudadanos en su totalidad, y que son enarboladas por las OSC.

De esta manera será posible coincidir en un mismo proyecto de nación, construido en conjunto por gobierno y sociedad civil.

ANEXOS

Anexo 1. Construcción del instrumento de medición.

Cuestionario:

Para diseñar el instrumento de medición, se buscó tener una idea clara y detallada de las necesidades de información, por lo que se definió la información que se desea obtener. Una vez definidas las necesidades de información se identificaron y definieron las variables que se buscan, mismas que están incluidas en las hipótesis de investigación.

PRIMERA VARIABLE

Registro y Definición de Variables		
<u>Nombre</u>	<u>Definición</u>	<u>Propósito</u>
Participación Ciudadana	Representa la participación de los ciudadanos más allá de la participación electoral buscando la participación comunitaria, supervisión al gobierno y búsqueda de otras alternativas de participación en las decisiones que afectan les afectan, con la intención de disminuir posibles mecanismos	Ya que se excluyen a las OSC ¹ de la participación electoral activa. Me interesa conocer las formas de participación comunitaria, actividades de supervisión al gobierno y las otras alternativas de participación que realizan las OSC.
		Conocer si las formas de participación anteriores disminuyen el poder político clientelar.

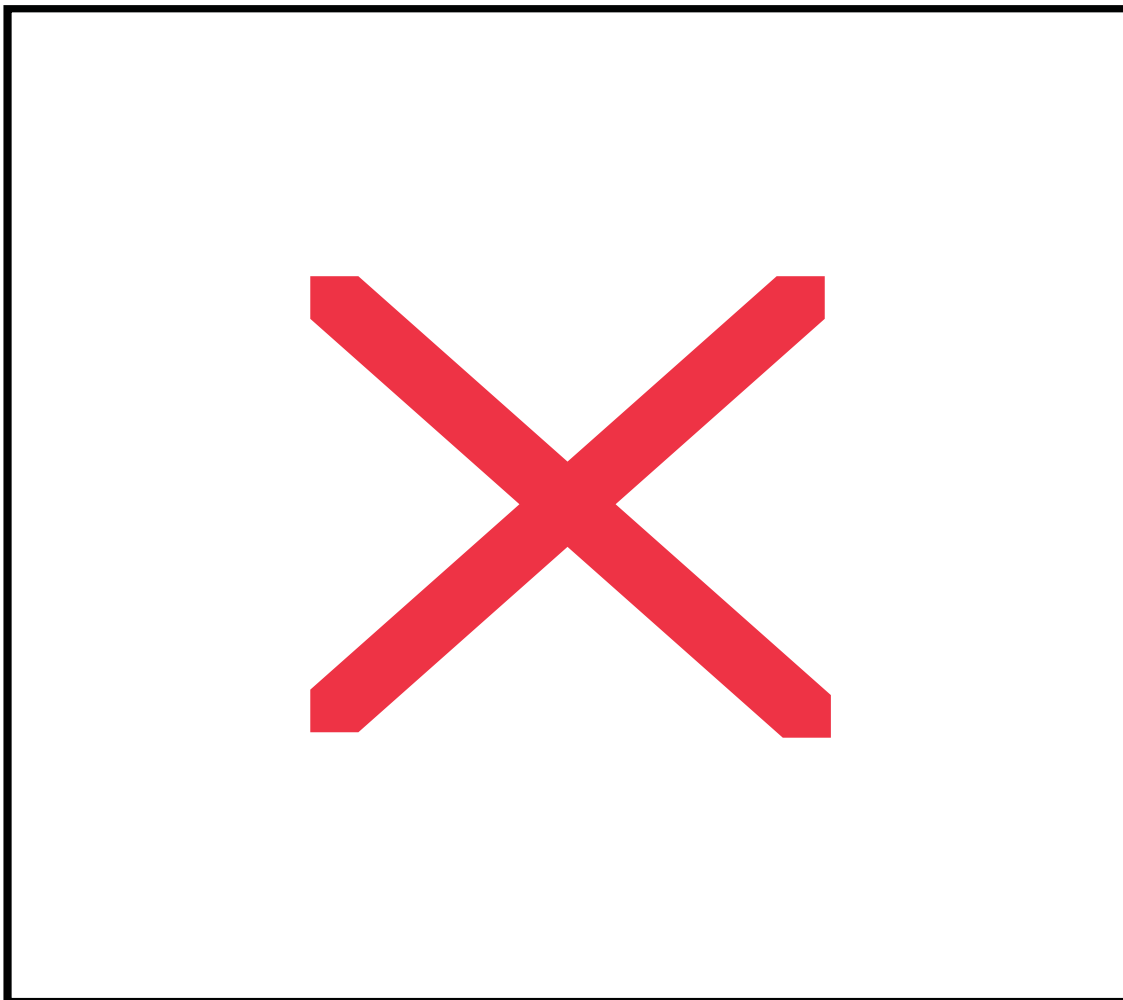
¹ Durante este trabajo, se entenderá por OSC a todas aquéllas Organizaciones de la Sociedad Civil, que son de origen privado pero con finalidad pública. Por lo tanto se excluyen Cámaras de Comercio, sindicatos, universidades, iglesias, entre otras.

	gubernamentales que promueven la reproducción política clientelar.	Conocer la forma en que se relacionan la participación de las OSC con la variable de capacidad institucional.
		Conocer la forma en que se relacionan la participación de las OSC con la variable de Visión Estratégica.

Registro y Definición de los indicadores de las variables			
Nombre de la variable.	Indicador	Definición del indicador	Ítems
Participación Ciudadana	Utilización de recursos humanos, físicos y financieros de las OSC para promover la participación comunitaria.	Promover la capacitación, aportación laboral y desarrollo personal de los integrantes de la organización (incluyen voluntarios, consejeros y empleados)	5
		Aportación de recursos físicos y financieros de origen privado para fin público.	6
	Interés por supervisar actividades del gobierno.	Participación en formulación de políticas públicas, ya sea mediante participación en redes, foros, o cualquier otra forma de eventos que promuevan.	7
		Interés por establecer comunicación con dependencias de gobierno.	8
	Otras alternativas de participación.	Trabajar en proyectos comunes con diferentes dependencias de gobierno.	9

	Relación directa entre las formas de participación mencionadas anteriormente con la disminución del poder político clientelar de gobiernos y partidos políticos.	Sensación de que las formas de participación con el gobierno no son utilizados para intereses políticos.	10
	Relación entre la variable de participación de las OSC con la variable de capacidad institucional.	Percepción de que la participación de las OSC obliga a tener un mayor grado de transparencia y profesionalización de sus funciones.	11, 12
	Relación entre variable de participación de las OSC con la variable de Visión Estratégica.	Percepción de que la participación de las OSC contribuye a unificar criterios con dependencias gubernamentales.	14, 15, 16

Posibles preguntas:



9. ¿En qué medida considera conveniente para el trabajo que desempeña su organización trabajar en proyectos comunes con diferentes dependencias de gobierno?

Opciones.	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Gobierno municipal					
Gobierno Estatal					
Gobierno Federal					

10. Algunas personas creen que a mayor participación de OSC en discusión sobre políticas públicas, en trabajo con dependencias de gobierno y supervisión sobre las actividades del gobierno disminuyen el control político sobre diversos sectores sociales. En su opinión, ¿esto sucede con los siguientes niveles de gobierno?

Opciones.	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Gobierno municipal					
Gobierno Estatal					
Gobierno Federal					

11. ¿En qué medida las siguientes actividades obligan a las OSC a ser más transparentes en sus funciones?

Opciones.	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Cuando se utiliza el trabajo de voluntarios, consejeros y					
Cuando se utilizan recursos financieros privados para un fin					
Participar en seminarios, congresos, foros, pláticas con gobierno para establecer leyes.					
Cuando se trabaja en actividades comunes con dependencias de gobierno.					

12. ¿Qué tanto influye la realización de las siguientes actividades a la profesionalización de las OSC?

Opciones.	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Cuando se utiliza el trabajo de voluntarios, consejeros y					
Cuando se utilizan recursos financieros privados para un fin					
Participar en seminarios, congresos, foros, pláticas con gobierno para establecer leyes.					
Cuando se trabaja en actividades comunes con dependencias de gobierno.					

13. ¿Considera que las siguientes actividades realizadas por las OSC contribuyen a unificar criterios con dependencias gubernamentales?

Opciones.	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Cuando se utiliza el trabajo de voluntarios, consejeros y					
Cuando se utilizan recursos financieros privados para un fin					
Participar en seminarios, congresos, foros, pláticas con gobierno para establecer leyes.					
Cuando se trabaja en actividades comunes con dependencias de gobierno.					

SEGUNDA VARIABLE

Registro y Definición de Variables		
<u>Nombre</u>	<u>Definición</u>	<u>Propósito</u>
Visión Estratégica	Desde una perspectiva gubernamental es la trayectoria que cumple con dos objetivos: precisar el sueño que se quiere alcanzar y motivar a los diferentes actores involucrados.	Identificar los intereses implicados
		Identificar si existe relación entre el indicador de visión estratégica con el indicador de desarrollo humano.
		Identificar congruencia entre intereses de las OSC y de los demás actores implicados. (necesidad de consenso)

Registro y Definición de los indicadores de las variables			
Nombre de la variable.	Indicador	Definición del indicador	Ítems
Visión Estratégica	Identificación de actores que se relacionan con la problemática que atiende su organización	Reconocimiento de actores que se relacionan con la problemática que atiende la organización.	14
		Necesidad de establecer alianzas y compromisos a largo plazo con otras organizaciones.	15
	Evaluar si la finalidad del sueño se orienta mas al desarrollo humano que a niveles económicos.	Identificar el beneficiario del servicio.	16, 18

	Identificar congruencia entre intereses de las OSC. (necesidad de consenso)	Acciones de la organización son congruentes con planes gubernamentales.	19
		Lograr concientización sobre problemáticas a las personas externas a la organización.	17,
		Interés por integrarse a los programas de desarrollo gubernamentales.	15

Posibles preguntas:

14. ¿Qué tanto se involucran los siguientes actores en la problemática que atiende su organización?

Opciones.

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Gobierno Estatal					
Gobierno Municipal					
Gobierno Federal					
Empresas					
Partidos políticos					
Sindicatos					
Otras Organizaciones de la Sociedad Civil					

15. ¿Cree importante para su organización establecer alianzas y compromisos a largo plazo con?

Opciones.

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Gobierno Estatal					
Gobierno Municipal					
Gobierno Federal					
Empresas					
Partidos políticos					
Sindicatos					
Otras Organizaciones de la Sociedad Civil					

16. ¿Por qué le interesaría establecer alianzas y compromisos a largo plazo?

17. ¿En qué medida considera que la misión establecida en su organización es congruente con el trabajo que realiza diariamente?

Nada	En poca	Moderada	En gran	No sé

18. En una palabra, mencione los beneficiarios más importantes de su organización.

--

19. ¿Considera que establecer una visión estratégica hace más eficientes los servicios para los beneficiarios?

Nada	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé

TERCERA VARIABLE (legitimidad y liderazgo)

Aunque estas dos variables son consideradas en conjunto, fue necesario analizarlas de manera independiente, debido principalmente, a que se detectaron diferencias significativas entre las concepciones aceptadas por el PNUD y las consideradas por las OSC.

Registro y Definición de Variables		
<u>Nombre</u>	<u>Definición</u>	<u>Propósito</u>
Legitimidad	Para el PNUD ² , es la capacidad de convocatoria y apoyo ciudadano de los procesos que se emprenden. (Lo que está estatuido positivamente y en cuya legalidad se cree. Weber) Para las OSC, su legitimidad	Demostrar la diferencia en criterios, las OSC buscan agruparse para ser escuchadas políticamente (externamente) para lo que necesitan de una legitimidad en sus acciones avaladas por la comunidad (internamente)

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

	se basa en considerar que sus funciones no atentan contra los valores de la ética cívica. (Legitimidad con arreglo a valores. Weber)	Establecer relación entre la variable de Legitimidad y la variable de relación propositiva entre actores.

Registro y Definición de los indicadores de las variables			
Nombre de la variable.	Indicador	Definición del indicador	Ítems
Legitimidad	Identificación de apoyo ciudadano.	Interés por ser reconocidas externamente para tener presencia ante otros actores.	20, 21,
	La aceptación externa del trabajo de las OSC facilita la relación con otras organizaciones.	Reconocimiento de que la aceptación externa sobre el trabajo que realiza favorece la relación con otras organizaciones.	22, 23

Posibles preguntas:

20. ¿Qué tan importante es que el trabajo de su organización sea reconocido por?:

Opciones.

Las personas a las que su organización apoya
 Otras OSC
 Gobierno
 Barrio donde trabaja
 Ciudad
 Estado
 País

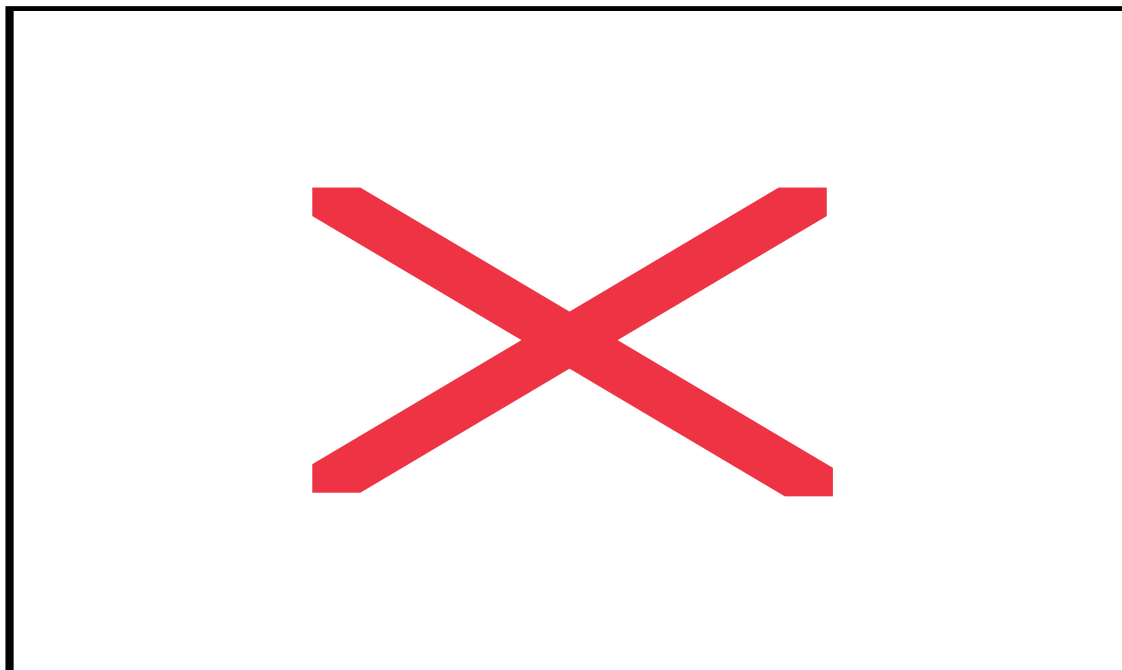
Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé

21. ¿La organización a la que pertenece será más reconocida por su comunidad si trabaja con?:

Opciones.

Gobierno Estatal
 Gobierno Municipal
 Gobierno Federal
 Empresas
 Partidos políticos
 Sindicatos
 Otras Organizaciones de la Sociedad Civil

Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé



<u>Nombre</u>	<u>Definición</u>	<u>Propósito</u>
Liderazgo	PNUD considera el liderazgo como una combinación de capacidades y procesos. Las OSC no consideran el liderazgo carismático, sino la honradez (cualidades?)	Demostrar la diferencia en criterios
		Demostrar relación entre variable de liderazgo y variable de relaciones propositivas con otros actores. (Participación con otros actores)

Registro y Definición de los indicadores de las variables			
Nombre de la variable.	Indicador	Definición del indicador	Ítems
Liderazgo	Identificar las características más importantes del líder para ser representadas externamente.	Características de la organización y del individuo.	24, 25
	El liderazgo promueve relaciones propositivas.	Estas preguntas se encuentran definidas en la variable de legitimidad, por lo tanto, me interesa demostrar la relación directa entre legitimidad y liderazgo.	

Posibles preguntas:

24. El liderazgo de su organización debería basarse en:?

Opciones.

	Nada	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Las personas que están al frente de la organización					
Las personas que trabajan en la organización					
La buena trayectoria de su organización					
La transparencia					
El establecimiento de buenas redes					
Presencia en la comunidad de los miembros del consejo					

25. ¿Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente afirmación?: a mayor reconocimiento de mi organización,

	Nada	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé

— — — — —

CUARTA VARIABLE

Registro y Definición de Variables		
<u>Nombre</u>	<u>Definición</u>	<u>Propósito</u>
Relación propositiva entre actores.	No trabajar solos, sino tomar en consideración a otros actores interesados.	Demostrar la relación entre la variable relación propositiva entre actores con el elemento de participación ciudadana.
		Identificar la importancia de establecer comunicación con otras instituciones.

Registro y Definición de los indicadores de las variables			
Nombre de la variable.	Indicador	Definición del indicador	Ítems
Relación propositiva entre actores.	Identificar relación entre variable de relación propositiva entre actores y participación ciudadana.	Reconocimiento de que las relaciones propositivas con otras organizaciones promueven participación ciudadana.	26, 28
	Identificar la importancia de establecer comunicación con otras instituciones.	Asistencia a seminarios, congresos, foros, redes, que promueven la comunicación con otras organizaciones. Asistencia a seminarios, congresos, foros, redes, que permiten conocer mejor al sector en el cual trabajan.	27, 29

Posibles preguntas:

26. La asistencia a seminarios, congresos, foros, redes favorece las buenas relaciones con:

Opciones.

Otras OSC
Gobierno Municipal
Gobierno Estatal
Gobierno Federal
Donadores

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Otras OSC					
Gobierno Municipal					
Gobierno Estatal					
Gobierno Federal					
Donadores					

27. La participación de su organización en seminarios, congresos, foros, redes contribuye a:

Opciones.

Conocimiento de experiencias de otras OSC que pueden aplicarse a su propia organización
Mejorar el conocimiento del sector en el cual trabaja su

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Conocimiento de experiencias de otras OSC que pueden aplicarse a su propia organización					
Mejorar el conocimiento del sector en el cual trabaja su					

28. ¿La asistencia a seminarios, congresos, foros, promueve la influencia en el diseño e instrumentación de políticas gubernamentales de:?

Opciones.

Gobierno Municipal
Gobierno Estatal
Gobierno Federal

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Gobierno Municipal					
Gobierno Estatal					
Gobierno Federal					

29. ¿La participación en redes promueve la influencia en el diseño e instrumentación de políticas

Opciones.

Gobierno Municipal
Gobierno Estatal
Gobierno Federal

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Gobierno Municipal					
Gobierno Estatal					
Gobierno Federal					

QUINTA VARIABLE

Registro y Definición de Variables		
<u>Nombre</u>	<u>Definición</u>	<u>Propósito</u>
Capacidad Institucional	Se relaciona con la racionalidad de la organización, la eficiencia, transparencia de sus actos, sistemas de seguimiento y control, calidad del talento humano con el que cuenta, su situación fiscal y sostenibilidad financiera.	Identificar la importancia que otorgan a la Transparencia las actividades de las OSC.
		Identificar la importancia que otorgan a la profesionalización en las actividades de las OSC.
		Establecer la relación entre la variable de Capacidad Institucional con la variable de Legitimidad y Liderazgo.

Registro y Definición de los indicadores de las variables			
Nombre de la variable.	Indicador	Definición del indicador	Ítems
Capacidad Institucional	Identificar el manejo de recursos y reportes a usuarios internos y externos de las OSC como elementos de transparencia.	Identificar el beneficio de reportar sobre las actividades de las OSC	30,
	Identificar la importancia que otorga la profesionalización a las	Identificar los beneficios que detectan las OSC cuando se profesionalizan.	31, 32

	actividades de las OSC.	Identificar los elementos más importantes de la profesionalización de las OSC	33
	Establecer la relación entre la variable de Capacidad Institucional con la variable de Legitimidad y Liderazgo.	Reconocimiento de que la transparencia y profesionalización de las OSC promueve la aceptación de la comunidad, OSC, gobierno.	34

Posibles preguntas:

30. ¿Qué tan útil considera usted para el funcionamiento de su organización reportar sobre:?

Opciones.

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

Las actividades que realiza

El impacto (resultados) del trabajo de su organización

Cómo utiliza el dinero que su organización maneja

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Las actividades que realiza					
El impacto (resultados) del trabajo de su organización					
Cómo utiliza el dinero que su organización maneja					

31. Cuales de las siguientes actividades inciden en la disminución de actividades de corrupción dentro de las organizaciones de la sociedad civil.

Opciones.

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

Profesionalizar sus funciones.

Reportar sobre los recursos monetarios utilizados.

Reportar sobre las actividades realizadas.

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Profesionalizar sus funciones.					
Reportar sobre los recursos monetarios utilizados.					
Reportar sobre las actividades realizadas.					

32. La profesionalización de su organización ayuda a:

Opciones.

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

El logro de los objetivos de la organización

Mejorar el aprovechamiento de los recursos

Ser más transparentes

Obtener mayor financiamiento de los donadores

Mejorar la relación de la organización con dependencias gubernamentales

Mejorar la relación de la organización con otras Organizaciones de la Sociedad Civil

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
El logro de los objetivos de la organización					
Mejorar el aprovechamiento de los recursos					
Ser más transparentes					
Obtener mayor financiamiento de los donadores					
Mejorar la relación de la organización con dependencias gubernamentales					
Mejorar la relación de la organización con otras Organizaciones de la Sociedad Civil					

33. ¿Cuáles de las siguientes actividades apoyan a la profesionalización de su organización?

Opciones.

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

Capacitación de su personal.

Inclusión de beneficiarios en sus organizaciones

Seguimiento de las actividades que realiza su organización.

Control sobre los recursos monetarios

Evaluación de los resultados de su trabajo.

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Capacitación de su personal.					
Inclusión de beneficiarios en sus organizaciones					
Seguimiento de las actividades que realiza su organización.					
Control sobre los recursos monetarios					
Evaluación de los resultados de su trabajo.					

34. ¿En qué medida los siguientes aspectos favorecen la percepción positiva de personas externas a su organización?

Opciones.

Nada En poca Moderada En gran No sé
medida medida mente medida

Transparencia

profesionalización

	Nada medida	En poca medida	Moderada mente	En gran medida	No sé
Transparencia					
profesionalización					

SEXTA VARIABLE

Registro y Definición de Variables		
<u>Nombre</u>	<u>Definición</u>	<u>Propósito</u>
Desarrollo Humano	Se considera el desarrollo de la gente por la gente y para gente e incluye aspectos como: vivir una vida larga y saludable, educación, acceso a recursos para obtener una vida decorosa, libertad, política social, económica y cultural, respeto por derechos humanos.	El efecto positivo de las condiciones anteriores deben dar como resultado un mayor desarrollo humano.

Anexo 2. Correlación de indicadores de participación ciudadana.

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MATRIZ DE CORRELACIÓN

1.	PC0501	Trabajo integrantes organización
2.	PC0502	Desarrollo personal integrantes organiza
3.	PC0503	Capacitación integrantes organización
4.	PC0504	Causa de la organización
5.	PC0601	Recursos físicos
6.	PC0602	Recursos económicos
7.	PC0701	Foros con gobierno
8.	PC0702	Seminarios
9.	PC0703	Redes
10.	PC0801	Gobierno Municipal
11.	PC0802	Gobierno Estatal
12.	PC0803	Gobierno Federal
13.	PC0901	Gobierno Municipal
14.	PC0902	Gobierno Estatal
15.	PC0903	Gobierno Federal
16.	PC1001	Gobierno Municipal
17.	PC1002	Gobierno Estatal
18.	PC1003	Gobierno Federal
19.	PC1101	Trabajo voluntarios, consejeros y empleados
20.	PC1102	Utilizar recursos financieros privados
21.	PC1103	Participación en foros y seminarios con
22.	PC1104	Trabajo con dependencias con gobierno
23.	PC1201	Trabajo voluntarios, consejeros y emplea
24.	PC1202	Utilizar recursos financieros privados
25.	PC1203	Participación en foros y seminarios con
26.	PC1204	Trabajo con dependencias con gobierno
27.	PC1301	Trabajo voluntarios, consejeros y empleados
28.	PC1302	Utilizar recursos financieros privados
29.	PC1303	Participación en foros y seminarios con
30.	PC1304	Trabajo con dependencias con gobierno

—

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MATRIZ DE CORRELACIÓN

	PC0501	PC0502	PC0503	PC0504	PC0601
PC0501	1,0000				
PC0502	,2847	1,0000			
PC0503	,2849	,5506	1,0000		
PC0504	,1310	,2724	,2604	1,0000	
PC0601	,2343	,1031	,3211	,1361	1,0000
PC0602	,1549	,0294	,0163	,2928	,1280
PC0701	,0883	,1372	,1560	,1812	,1614

PC0702	,1245	,1380	,2239	,1432	,0974
PC0703	,1097	,0884	,1493	,1257	,0688
PC0801	,1581	,1087	,2542	,0476	,1972
PC0802	,0270	,0801	,3282	,0618	,2139
PC0803	-,0457	,0977	,2767	-,0523	,2051
PC0901	,2353	,1338	,2234	,1745	,3744
PC0902	-,0149	,1211	,1694	,1755	,1959
PC0903	,1633	,1430	,1440	-,0651	,2263
PC1001	,1322	,0277	,1985	,0079	,2883
PC1002	,1833	,0524	,2486	,0841	,3649
PC1003	,2089	,0631	,2765	-,0653	,3554
PC1101	,1202	-,0801	,0144	-,0163	,2368
PC1102	,1599	-,0696	,0443	-,0675	,3093
PC1103	,1591	,1631	,1357	,0524	,2093
PC1104	,1869	-,0040	,1191	,0506	,4054
PC1201	,0960	,2551	,1905	,0773	,1803
PC1202	,2495	,0932	,0978	,0551	,1680
PC1203	,1686	,0116	,0525	-,1466	,2279
PC1204	,1284	-,0404	,0911	-,0812	,3545
PC1301	-,0807	-,1331	,0817	,0784	,1336
PC1302	-,0019	-,0077	,1754	,0597	,2708
PC1303	,0611	,1339	,1630	-,0283	,2032
PC1304	,1927	,1021	,2662	-,0154	,3264

-

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MATRIZ DE CORRELACIÓN

	PC0602	PC0701	PC0702	PC0703	PC0801
PC0602	1,0000				
PC0701	,3174	1,0000			
PC0702	,3347	,6376	1,0000		
PC0703	,2908	,5742	,6332	1,0000	
PC0801	,1045	,0451	,1892	,2955	1,0000
PC0802	,0445	,1805	,2907	,3670	,7693
PC0803	-,0747	,1747	,2298	,2102	,6703
PC0901	,1666	,0669	,0967	,0492	,4668
PC0902	,1247	,0655	,0934	-,1085	,1279
PC0903	,0025	-,0108	,0260	-,1309	,2760
PC1001	,0439	,0766	,0364	-,0396	,0422
PC1002	,0461	,0903	,0564	-,0284	,0673
PC1003	,0135	,1204	,1600	,0179	,1407
PC1101	,1452	-,0478	,0194	,1160	,3223
PC1102	,1816	,1989	,2192	,0522	-,0650
PC1103	,2011	,2786	,3723	,2391	,1089
PC1104	,2706	,2534	,2324	,0587	-,1201
PC1201	,0650	,0898	,1377	,1076	,1065
PC1202	,1812	,0784	,0697	-,0588	,0658
PC1203	,1444	,1606	,2204	,0970	,1920
PC1204	,2033	,2946	,2816	,1071	-,0110
PC1301	,1127	,1068	,0541	,0880	,1641
PC1302	,1417	,1015	,0956	-,0465	,1173

PC1303	,0820	,1719	,1807	-,0931	,1420
PC1304	,1420	,1955	,1317	-,0629	,0487

-

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MATRIZ DE CORRELACIÓN

	PC0802	PC0803	PC0901	PC0902	PC0903
PC0802	1,0000				
PC0803	,8256	1,0000			
PC0901	,2126	,2044	1,0000		
PC0902	,1025	,2202	,5953	1,0000	
PC0903	,1604	,4487	,5058	,6627	1,0000
PC1001	-,1302	-,0225	,3215	,1629	,2091
PC1002	-,0753	,0090	,3016	,2010	,2351
PC1003	,1143	,1878	,1485	,1744	,3077
PC1101	,1334	,0950	,1575	-,0214	,0555
PC1102	-,1012	-,0812	,2387	,3524	,2058
PC1103	,0850	,0600	,2627	,3439	,2023
PC1104	-,0684	-,1071	,1518	,3237	,1292
PC1201	,0049	,0067	,0724	,0402	,0169
PC1202	-,0404	-,0396	,1895	,2047	,1257
PC1203	,1101	,1608	,2656	,2888	,2825
PC1204	-,0528	,0394	,1620	,2721	,1508
PC1301	,0776	-,0033	,1915	,1496	-,0591
PC1302	,0635	,0036	,3115	,2791	,1584
PC1303	,1679	,1835	,2352	,3488	,1816
PC1304	,0113	,0345	,1904	,2954	,1914

	PC1001	PC1002	PC1003	PC1101	PC1102
PC1001	1,0000				
PC1002	,9359	1,0000			
PC1003	,7579	,8440	1,0000		
PC1101	,3151	,3262	,2917	1,0000	
PC1102	,3351	,3352	,3166	,2499	1,0000
PC1103	,2361	,3143	,3365	,2426	,4490
PC1104	,1940	,2664	,2536	,0719	,7693
PC1201	,2493	,3165	,3067	,5254	,2807
PC1202	,3177	,3282	,2915	,2518	,5177
PC1203	,2911	,3276	,3554	,2294	,5021
PC1204	,2618	,2916	,2321	,1226	,6334
PC1301	,1366	,1649	,0608	,3295	,0660
PC1302	,1888	,2452	,1560	,1343	,3587
PC1303	,2830	,2888	,3027	,1922	,4230
PC1304	,2724	,3337	,2785	,0926	,5380

-

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MATRIZ DE CORRELACIÓN

	PC1103	PC1104	PC1201	PC1202	PC1203
PC1103	1,0000				
PC1104	,4758	1,0000			
PC1201	,3276	,1824	1,0000		
PC1202	,3475	,4460	,4515	1,0000	
PC1203	,6267	,4654	,2157	,4673	1,0000
PC1204	,4126	,7171	,2596	,4895	,5844
PC1301	,2885	,0749	,4229	,2692	,2298
PC1302	,4250	,3648	,2392	,4514	,3762
PC1303	,5536	,3690	,3384	,4559	,5209
PC1304	,4652	,7105	,3318	,4872	,4604

	PC1204	PC1301	PC1302	PC1303	PC1304
PC1204	1,0000				
PC1301	,1940	1,0000			
PC1302	,4585	,6301	1,0000		
PC1303	,3632	,4656	,5445	1,0000	
PC1304	,6062	,2912	,5668	,7041	1,0000

N of Cases = 79,0

Reliability Coefficients 30 items

Alpha = ,8779 Standardized item alpha = ,8815

Anexo 3. Correlación de indicadores de Visión Estratégica.

***** Method 2 (covariance matrix) will be used for this analysis

—

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE VISIÓN ESTRATÉGICA MATRIZ DE CORRELACIÓN

1.	VE1401	Gobierno Estatal
2.	VE1402	Gobierno Municipal
3.	VE1403	Gobierno Federal
4.	VE1404	Empresas
5.	VE1405	Partidos políticos
6.	VE1406	Sindicatos
7.	VE1407	Otras organizaciones de la sociedad civil
8.	VE1501	Gobierno Estatal
9.	VE1502	Gobierno Municipal
10.	VE1503	Gobierno Federal
11.	VE1504	Empresas
12.	VE1505	Partidos políticos
13.	VE1506	Sindicatos
14.	VE1507	Otras organizaciones de la sociedad civil
15.	VE1701	Misión congruente con trabajo que realiz
16.	VE1901	Visión hace mas eficiente servicios para

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE VISIÓN ESTRATÉGICA MATRIZ DE CORRELACIÓN

	VE1401	VE1402	VE1403	VE1404	VE1405
VE1401	1,0000				
VE1402	,4947	1,0000			
VE1403	,3180	,2347	1,0000		
VE1404	,1048	,1274	-,0259	1,0000	
VE1405	,3311	,3615	,3114	,2287	1,0000
VE1406	,0909	,2467	,1586	,1290	,7283
VE1407	-,0072	,0141	,1593	,3441	,1618
VE1501	,1870	,0995	,1895	-,0285	-,0592
VE1502	,0834	,1375	,1158	,0020	-,1636
VE1503	,0163	,0554	,2330	-,1293	-,0592
VE1504	,0007	,0781	-,0539	,2596	-,2262
VE1505	,1099	,0960	,0983	,0011	,3465
VE1506	,0809	,0589	,1760	-,1243	,1764
VE1507	,0975	,0632	,0965	,0569	-,0596
VE1701	,3478	,1314	,1629	-,0501	-,2722
VE1901	,0716	,0231	-,0662	,0062	-,1625

—

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE VISIÓN ESTRATÉGICA MATRIZ DE CORRELACIÓN

	VE1406	VE1407	VE1501	VE1502	VE1503
VE1406	1,0000				
VE1407	,0818	1,0000			
VE1501	-,0199	-,0230	1,0000		
VE1502	-,0657	-,0260	,8122	1,0000	
VE1503	,0700	-,0781	,8134	,6603	1,0000
VE1504	-,0826	,0173	,5566	,6024	,4050
VE1505	,4204	,2016	,3123	,2758	,3253
VE1506	,2523	,0464	,2381	,2462	,2508
VE1507	-,0343	,3081	,1112	,1495	-,0087
VE1701	-,2811	-,0931	,3340	,3157	,1774
VE1901	-,1678	-,1476	,1526	,2122	,2227

	VE1504	VE1505	VE1506	VE1507	VE1701
VE1504	1,0000				
VE1505	,1745	1,0000			
VE1506	,1335	,7681	1,0000		
VE1507	,1229	,0247	,0248	1,0000	
VE1701	,3135	,0106	-,0024	,1616	1,0000
VE1901	,1329	-,0098	,0622	-,0912	,3518

VE1901

VE1901 1,0000

N of Cases = 79,0

Reliability Coefficients 16 items

Alpha = ,7243 Standardized item alpha = ,7175

Anexo 4. Correlación de indicadores de Legitimidad y Liderazgo.

***** Method 2 (covariance matrix) will be used for this analysis *****

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO

MATRIZ DE CORRELACIÓN

1.	LL2001	Personas a las que apoya la organización
2.	LL2002	Otras OSC
3.	LL2003	Gobierno
4.	LL2004	Barrio donde trabaja
5.	LL2005	Ciudad
6.	LL2006	Estado
7.	LL2007	País
8.	LL2101	Gobierno Estatal
9.	LL2102	Gobierno Municipal
10.	LL2103	Gobierno Federal
11.	LL2104	Empresas
12.	LL2105	Partidos políticos
13.	LL2106	Sindicatos
14.	LL2107	Otras organizaciones de la sociedad civil
15.	LL2201	Gobierno Estatal
16.	LL2202	Gobierno Municipal
17.	LL2203	Gobierno Federal
18.	LL2204	Empresas
19.	LL2205	Partidos políticos
20.	LL2206	Comunidad
21.	LL2207	Otras organizaciones de la sociedad civil
22.	LL2301	Gobierno Estatal
23.	LL2302	Gobierno Municipal
24.	LL2303	Gobierno Federal
25.	LL2304	Empresas
26.	LL2305	Partidos políticos
27.	LL2306	Sindicatos
28.	LL2307	Otras organizaciones de la sociedad civil
29.	LL2401	Las personas al frente de la organización
30.	LL2402	Las personas que trabajan en la organización
31.	LL2403	Buena trayectoria de la organización
32.	LL2404	Transparencia
33.	LL2405	Establecimiento de buenas redes
34.	LL2406	Presencia en comunidad de miembros del consejo
35.	LL2501	Mayor reconocimiento mayor liderazgo

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO

MATRIZ DE CORRELACIÓN

	LL2001	LL2002	LL2003	LL2004	LL2005
LL2001	1,0000				
LL2002	,3573	1,0000			
LL2003	,4602	,4846	1,0000		
LL2004	,3978	,3411	,3647	1,0000	
LL2005	,4860	,4173	,4553	,5322	1,0000
LL2006	,4388	,4035	,5500	,5400	,8385
LL2007	,3089	,5095	,5692	,4829	,6759
LL2101	,2531	,3265	,3508	,1478	,2914
LL2102	,2632	,2801	,2197	,1877	,2605
LL2103	,2949	,3773	,4678	,1753	,2738
LL2104	,2323	,4396	,3741	,1857	,2961
LL2105	,0735	,2253	,2488	,2379	,2549
LL2106	,0755	,2022	,1733	,2941	,2466
LL2107	,2812	,4175	,2871	,2392	,3182
LL2201	,1933	,1202	,1575	,4076	,3450
LL2202	,1964	,1507	,1223	,4197	,3680
LL2203	,2240	,1459	,2655	,4569	,3407
LL2204	,1223	,0970	,2963	,2831	,3570
LL2205	,0564	,0355	,1737	,3100	,2327
LL2206	,1639	,0800	,0346	,1304	,0529
LL2207	,2572	,1743	,0139	,1917	,1338
LL2301	,1860	,1059	,2835	,0191	,0215
LL2302	,1813	,1962	,1501	,1983	,1615
LL2303	,1919	,2131	,4369	,0768	,1319
LL2304	,1437	,0935	,2928	-,0074	,0563
LL2305	,0899	,1969	,1618	,1540	,0164
LL2306	,0406	,1540	,1450	,1414	,0189
LL2307	,1630	,2173	,1985	,1458	,0760
LL2401	,2008	,1235	,3050	,3566	,3399
LL2402	,2679	,2125	,2752	,3928	,1049
LL2403	,2564	,2298	,2582	,4825	,5887
LL2404	,2546	,2117	,3236	,3992	,5911
LL2405	,1988	,0753	,0669	,2524	,1630
LL2406	,1300	,1350	,0725	,4844	,4057
LL2501	,0826	,2352	,2653	,2337	,3099

—

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO

MATRIZ DE CORRELACIÓN

	LL2006	LL2007	LL2101	LL2102	LL2103
LL2006	1,0000				
LL2007	,7741	1,0000			
LL2101	,3546	,3461	1,0000		
LL2102	,2757	,2468	,8792	1,0000	
LL2103	,2895	,3814	,8085	,7162	1,0000
LL2104	,2963	,3073	,6447	,6093	,6489
LL2105	,1917	,3100	,4276	,4488	,4765

LL2106	,1511	,2773	,4201	,4522	,4800
LL2107	,2887	,3174	,7306	,7009	,7042
LL2201	,3297	,3554	,2267	,3381	,2387
LL2202	,3663	,2838	,1316	,2753	,1837
LL2203	,3251	,4009	,1584	,2289	,3479
LL2204	,3732	,3886	,1332	,1358	,2771
LL2205	,2180	,2923	,1532	,1880	,2226
LL2206	,0407	,1529	,1029	,1253	,1843
LL2207	,1242	,1464	,0525	,0942	,1497
LL2301	,1382	,1425	,3880	,2888	,3330
LL2302	,1675	,0985	,2829	,3655	,2518
LL2303	,1806	,2444	,3176	,2369	,4777
LL2304	,1068	,1307	,1667	,1320	,2318
LL2305	-,0116	,1564	,3357	,3173	,4289
LL2306	-,0400	,1187	,3075	,2731	,3970
LL2307	,1348	,1797	,1732	,1637	,2699
LL2401	,3947	,4372	,3178	,3003	,3094
LL2402	,1461	,2435	,2016	,2223	,2954
LL2403	,5811	,4732	,1468	,2211	,2415
LL2404	,6448	,5631	,3111	,3304	,3037
LL2405	,1290	,1519	,1928	,2383	,2156
LL2406	,3518	,4366	,1318	,1963	,1660
LL2501	,3175	,3441	,2555	,2150	,2255

-

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO

MATRIZ DE CORRELACIÓN

	LL2104	LL2105	LL2106	LL2107	LL2201
LL2104	1,0000				
LL2105	,3825	1,0000			
LL2106	,3127	,8529	1,0000		
LL2107	,7838	,3667	,4520	1,0000	
LL2201	,2256	,2744	,3460	,3601	1,0000
LL2202	,2394	,2713	,2984	,2726	,8248
LL2203	,2197	,2860	,3452	,3162	,8757
LL2204	,3131	,3169	,2538	,2620	,7077
LL2205	,0832	,6212	,5494	,1304	,5165
LL2206	,2011	,1988	,2236	,2990	,5833
LL2207	,2315	,1910	,1964	,2383	,6060
LL2301	,2225	,1237	,1539	,1610	,2485
LL2302	,1897	,1654	,2207	,1695	,3640
LL2303	,1809	,2366	,2171	,1103	,2409
LL2304	,2619	,1963	,0700	,0445	,2322
LL2305	,2341	,7080	,6201	,2317	,2214
LL2306	,1743	,6476	,7110	,2122	,1865
LL2307	,2935	,2226	,2005	,2263	,3798
LL2401	,2780	,1354	,1392	,2862	,3244
LL2402	,3231	,2066	,2288	,3054	,2765
LL2403	,2026	,1351	,2409	,3056	,4366
LL2404	,2192	,1406	,2385	,3566	,4287

LL2405	,2699	,2527	,2887	,3024	,4878
LL2406	,2199	,3255	,3962	,2701	,4138
LL2501	,3719	,2058	,1706	,2569	,2380

—

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO

MATRIZ DE CORRELACIÓN

	LL2202	LL2203	LL2204	LL2205	LL2206
LL2202	1,0000				
LL2203	,7797	1,0000			
LL2204	,6872	,7699	1,0000		
LL2205	,4594	,5355	,5212	1,0000	
LL2206	,5198	,5587	,5550	,4026	1,0000
LL2207	,5906	,6685	,6600	,3192	,6536
LL2301	,1759	,2177	,2240	,1744	,2581
LL2302	,4637	,3255	,2297	,2750	,2101
LL2303	,2506	,3907	,2931	,2219	,2937
LL2304	,2269	,2728	,4924	,2341	,2167
LL2305	,1767	,2638	,2793	,6410	,2799
LL2306	,1667	,2462	,1970	,5202	,2710
LL2307	,4100	,4763	,5325	,2837	,4977
LL2401	,2696	,3414	,2689	,1103	,0967
LL2402	,3219	,3408	,2790	,2358	,4122
LL2403	,5696	,4407	,4206	,2501	,1669
LL2404	,4182	,3979	,4206	,2388	,1522
LL2405	,4921	,5191	,4970	,3580	,5258
LL2406	,3640	,4298	,4348	,4866	,3311
LL2501	,2495	,2809	,3172	,2293	,2770

	LL2207	LL2301	LL2302	LL2303	LL2304
LL2207	1,0000				
LL2301	,1511	1,0000			
LL2302	,1588	,6656	1,0000		
LL2303	,1877	,6799	,5900	1,0000	
LL2304	,2526	,6186	,3962	,5657	1,0000
LL2305	,2391	,2747	,3132	,3472	,3086
LL2306	,2304	,2911	,2614	,3948	,2735
LL2307	,6135	,4995	,4060	,5445	,6407
LL2401	-,0042	,2205	,1539	,1302	,0731
LL2402	,2425	,3086	,3447	,3656	,2028
LL2403	,1258	,1028	,2515	,2409	,2146
LL2404	,0588	,1620	,1535	,2145	,1811
LL2405	,5296	,1908	,1112	,2032	,3800
LL2406	,3486	,1153	,1289	,0418	,1712
LL2501	,2700	,0933	,1859	,2411	,1941

—

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO

MATRIZ DE CORRELACIÓN

	LL2305	LL2306	LL2307	LL2401	LL2402
LL2305	1,0000				
LL2306	,8407	1,0000			
LL2307	,2618	,2996	1,0000		
LL2401	-,0136	-,1183	,0972	1,0000	
LL2402	,2262	,1739	,4111	,4104	1,0000
LL2403	-,0771	-,0228	,2877	,3988	,2384
LL2404	-,1248	-,0955	,2406	,5357	,2403
LL2405	,1997	,2225	,6222	,1940	,4585
LL2406	,2312	,1498	,2417	,3468	,2445
LL2501	,2153	,1795	,3051	,2646	,2439

	LL2403	LL2404	LL2405	LL2406	LL2501
LL2403	1,0000				
LL2404	,8889	1,0000			
LL2405	,3142	,2694	1,0000		
LL2406	,4176	,3854	,5167	1,0000	
LL2501	,2029	,2192	,2986	,3485	1,0000

N of Cases = 79,0

Reliability Coefficients 35 items

Alpha = ,9338 Standardized item alpha = ,9355

Anexo 5. Correlación de indicadores de Relación Propositiva entre actores.

***** Method 2 (covariance matrix) will be used for this analysis *****

—

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE RELACIÓN PROPOSITIVA ENTRE ACTORES LISTADO DE VARIABLES.

1.	RP2601	Otras OSC
2.	RP2602	Gobierno Municipal
3.	RP2603	Gobierno Estatal
4.	RP2604	Gobierno Federal
5.	RP2605	Donadores
6.	RP2701	Conocer experiencias de otras OSC a su o
7.	RP2702	Mejorar el conocimiento sobre el sector
8.	RP2801	Gobierno Municipal
9.	RP2802	Gobierno Estatal
10.	RP2803	Gobierno Federal
11.	RP2901	Gobierno Municipal
12.	RP2902	Gobierno Estatal
13.	RP2903	Gobierno Federal

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE RELACIÓN PROPOSITIVA ENTRE ACTORES LISTADO DE VARIABLES.

	RP2601	RP2602	RP2603	RP2604	RP2605
RP2601	1,0000				
RP2602	,2754	1,0000			
RP2603	,3386	,8751	1,0000		
RP2604	,4649	,7202	,8157	1,0000	
RP2605	,5736	,5255	,5450	,5983	1,0000
RP2701	,5588	,3414	,3101	,4661	,5027
RP2702	,4749	,3190	,3209	,3928	,4118
RP2801	,2531	,3618	,2502	,2378	,2912
RP2802	,3306	,3728	,3792	,4046	,3748
RP2803	,3158	,1996	,2532	,4409	,2449
RP2901	,4440	,3833	,2899	,2554	,3504
RP2902	,5183	,3530	,3596	,2938	,3492
RP2903	,4676	,1504	,1732	,3425	,2168

	RP2701	RP2702	RP2801	RP2802	RP2803
RP2701	1,0000				
RP2702	,6347	1,0000			
RP2801	,3044	,2120	1,0000		

RP2802	,3393	,1954	,7787	1,0000	
RP2803	,3923	,1917	,7232	,7693	1,0000
RP2901	,4004	,2561	,7187	,5278	,5132
RP2902	,3551	,2302	,5953	,7059	,5146
RP2903	,4365	,1720	,5096	,5120	,7703

	RP2901	RP2902	RP2903
RP2901	1,0000		
RP2902	,8038	1,0000	

—

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE RELACIÓN PROPOSITIVA ENTRE ACTORES
LISTADO DE VARIABLES.

	RP2901	RP2902	RP2903
RP2903	,6892	,6957	1,0000

N of Cases = 79,0

Reliability Coefficients 13 items

Alpha = ,9044 Standardized item alpha = ,9070

Anexo 6. Correlación de indicadores de Capacidad Institucional.

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL MATRIZ DE CORRELACIÓN.

1. CI3001 Actividades que realiza
2. CI3002 Impacto del trabajo de su organización
3. CI3003 Como utiliza el dinero que su organización
4. CI3101 Profesionalizar funciones
5. CI3102 Reportar sobre recursos monetarios utilizados
6. CI3103 Reportar sobre actividades realizadas
7. CI3201 Logro de los objetivos
8. CI3202 Mejorar aprovechamiento de los recursos
9. CI3203 Ser mas transparentes
10. CI3204 Obtener mayor financiamiento de donadores
11. CI3205 Mejorar relación de la OSC con gobierno
12. CI3206 Mejorar relación con otras OSC
13. CI3301 Capacitación de personal
14. CI3302 Inclusión beneficiarios en organizaciones
15. CI3303 Seguimiento de las actividades que realizan
16. CI3304 Control sobre recursos monetarios
17. CI3305 Evaluación de resultados de trabajo
18. CI3401 Transparencia
19. CI3402 Profesionalización

CORRELACIÓN DE INDICADORES DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL MATRIZ DE CORRELACIÓN

	CI3001	CI3002	CI3003	CI3101	CI3102
CI3001	1,0000				
CI3002	,8993	1,0000			
CI3003	,4542	,4866	1,0000		
CI3101	,2601	,1683	,4145	1,0000	
CI3102	,3945	,3875	,3220	,4598	1,0000
CI3103	,3686	,3191	,3330	,5479	,8025
CI3201	,6112	,5475	,4627	,4769	,4804
CI3202	,5214	,5054	,5483	,5127	,4873
CI3203	,5582	,4615	,3869	,4713	,3345
CI3204	,2477	,2179	,5160	,4149	,2014
CI3205	,3031	,2867	,5548	,3677	,2292
CI3206	,3167	,2917	,5660	,5490	,1398
CI3301	,5015	,4933	,6737	,5080	,2253
CI3302	,1864	,1542	,2356	,2419	,1793
CI3303	,5045	,5463	,4555	,2130	,2284
CI3304	,4452	,3556	,5550	,5475	,3674
CI3305	,6206	,6615	,5170	,3732	,3474
CI3401	,5535	,5501	,4469	,2919	,3415
CI3402	,4312	,3956	,5299	,4465	,2498

	CI3103	CI3201	CI3202	CI3203	CI3204
CI3103	1,0000				
CI3201	,3822	1,0000			
CI3202	,4255	,7779	1,0000		
CI3203	,2763	,6927	,7948	1,0000	
CI3204	,2508	,5224	,6181	,5093	1,0000
CI3205	,1634	,5427	,5183	,4650	,7686
CI3206	,2082	,5338	,5694	,5666	,5665
CI3301	,3334	,5947	,5189	,4273	,5948
CI3302	,3217	,2247	,1570	,1204	,0914
CI3303	,4438	,3125	,3108	,2904	,2597
CI3304	,5467	,4204	,4648	,4485	,5304
CI3305	,4617	,5035	,5756	,5301	,4725
CI3401	,3235	,4862	,5326	,5059	,3690
CI3402	,3103	,5084	,4819	,4537	,4728

	CI3205	CI3206	CI3301	CI3302	CI3303
CI3205	1,0000				
CI3206	,5619	1,0000			
CI3301	,4239	,6002	1,0000		
CI3302	,3302	,1467	,3056	1,0000	
CI3303	,2167	,3910	,5482	,1305	1,0000
CI3304	,4122	,5794	,6129	,2382	,5669
CI3305	,4463	,5646	,6257	,1509	,6954
CI3401	,4559	,4184	,4614	,1688	,4026
CI3402	,5459	,6501	,6140	,2415	,3921

	CI3304	CI3305	CI3401	CI3402
CI3304	1,0000			
CI3305	,6198	1,0000		
CI3401	,4759	,6950	1,0000	
CI3402	,5844	,6774	,8702	1,0000

N of Cases = 79,0

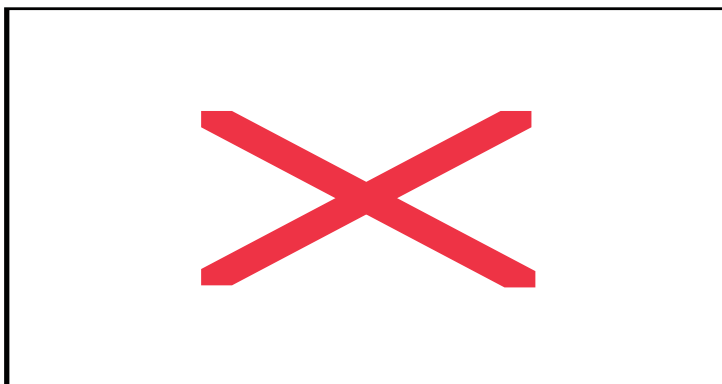
RELIABILITY ANALYSIS - SCALE (ALPHA)

Reliability Coefficients 19 items

Alpha = ,9257 Standardized item alpha = ,9368

Anexo 7. Cálculos de regresión entre elementos de gobernabilidad democrática.

Regresión entre profesionalización y transparencia



ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1791.677	1	1791.677	12430.423	.000 ^a
	Residual	11.243	78	.144		
	Total	1802.920 ^b	79			

a. Predictors: Profesionalización

b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.

c. Dependent Variable: Transparencia

d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	Profesionalización	1.019	.009	.997	111.492	.000

a. Dependent Variable: Transparencia

b. Linear Regression through the Origin

Regresión entre participación comunitaria y supervisión gobierno.

Variables Entered/Removed^{b,c}

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Participación comunitaria		Enter

- a. All requested variables entered.
 b. Dependent Variable: Supervisión gobierno
 c. Linear Regression through the Origin

Model Summary

Model	R	R Square ^a	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,971 ^b	,942	,942	,84228

- a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.
 b. Predictors: Participación comunitaria

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1814,396	1	1814,396	2557,503	,000 ^a
	Residual	111,382	157	,709		
	Total	1925,778 ^b	158			

- a. Predictors: Participación comunitaria
 b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.
 c. Dependent Variable: Supervisión gobierno
 d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	Participación comunitaria	,837	,017	,971	50,572	,000

- a. Dependent Variable: Supervisión gobierno
 b. Linear Regression through the Origin

Regresión entre participación comunitaria y otras formas de participación (Z3)

Variables Entered/Removed^{b,c}

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Participación comunitaria		Enter

- a. All requested variables entered.
 b. Dependent Variable: Otras formas participación
 c. Linear Regression through the Origin

Model Summary

Model	R	R Square ^a	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,975 ^b	,950	,950	,84098

- a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.
 b. Predictors: Participación comunitaria

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2131,712	1	2131,712	3014,086	,000 ^a
	Residual	111,038	157	,707		
	Total	2242,750 ^b	158			

- a. Predictors: Participación comunitaria
 b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.
 c. Dependent Variable: Otras formas participación
 d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	Participación comunitaria	,907	,017	,975	54,901	,000

- a. Dependent Variable: Otras formas participación
 b. Linear Regression through the Origin

Regresión entre fortalecimiento de relación con otras instituciones y mejorar conocimiento sobre el sector

Variables Entered/Removed^{b,c}

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Mejorar conocimiento del sector ^a		Enter

- a. All requested variables entered.
 b. Dependent Variable: Fortalecimiento relacion otras organizaciones
 c. Linear Regression through the Origin

Model Summary

Model	R	R Square ^a	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,986 ^b	,972	,972	,63436

- a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.
 b. Predictors: Mejorar conocimiento del sector

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2206,381	1	2206,381	5482,881	,000 ^a
	Residual	63,179	157	,402		
	Total	2269,560 ^b	158			

- a. Predictors: Mejorar conocimiento del sector
 b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.
 c. Dependent Variable: Fortalecimiento relacion otras organizaciones
 d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	Mejorar conocimiento del sector	,876	,012	,986	74,046	,000

a. Dependent Variable: Fortalecimiento relacion otras organizaciones

b. Linear Regression through the Origin

Regresión entre apoyo ciudadano por trabajo realizado y aceptación externa por relación con otras instituciones.

Variables Entered/Removed^{b,c}

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Apoyo ciudadano LL	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Aceptación externa LL

c. Linear Regression through the Origin

Model Summary

Model	R	R Square ^a	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,987 ^b	,973	,973	,60602

a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.

b. Predictors: Apoyo ciudadano LL

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2097,390	1	2097,390	5710,998	,000 ^a
	Residual	57,659	157	,367		
	Total	2155,049 ^b	158			

a. Predictors: Apoyo ciudadano LL

b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.

c. Dependent Variable: Aceptación externa LL

d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	Apoyo ciudadano LL	,943	,012	,987	75,571	,000

a. Dependent Variable: Aceptación externa LL

b. Linear Regression through the Origin

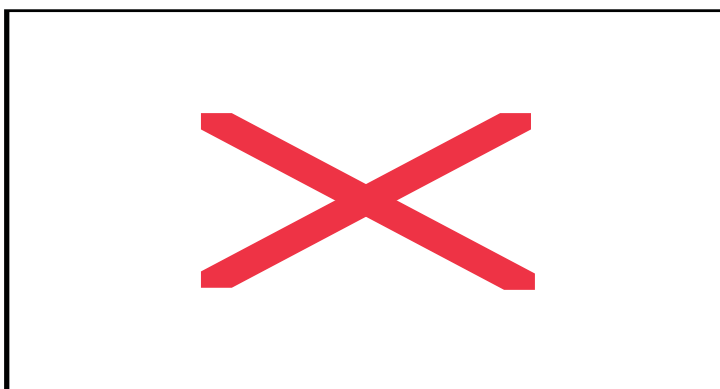
Regresión entre características del líder y reconocimiento**Variables Entered/Removed^{b,c}**

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Características liderazgo LL	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Reconocimiento liderazgo LL

c. Linear Regression through the Origin

**ANOVA^{c,d}**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2447,372	1	2447,372	4384,896	,000 ^a
	Residual	87,628	157	,558		
	Total	2535,000 ^b	158			

a. Predictors: Características liderazgo LL

b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.

c. Dependent Variable: Reconocimiento liderazgo LL

d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	Características liderazgo LL	,948	,014	,983	66,219	,000

a. Dependent Variable: Reconocimiento liderazgo LL

b. Linear Regression through the Origin

Regresión entre liderazgo y legitimidad**Variables Entered/Removed^{b,c}**

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Liderazgo ^a	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Legitimidad

c. Linear Regression through the Origin

Model Summary

Model	R	R Square ^a	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,993 ^b	,987	,987	,43302

a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.

b. Predictors: Liderazgo

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2206,042	1	2206,042	11764,897	,000 ^a
	Residual	29,439	157	,188		
	Total	2235,481 ^b	158			

a. Predictors: Liderazgo

b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.

c. Dependent Variable: Legitimidad

d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	Liderazgo	,908	,008	,993	108,466	,000

a. Dependent Variable: Legitimidad

b. Linear Regression through the Origin

Regresión entre elementos de visión estratégica

Variables Entered/Removed^{b,c}

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Identificar actores VE, Congruencia intereses VE	.	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Alianzas y compromisos VE

c. Linear Regression through the Origin

Model Summary

Model	R	R Square ^a	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.991 ^b	.982	.982	.52098

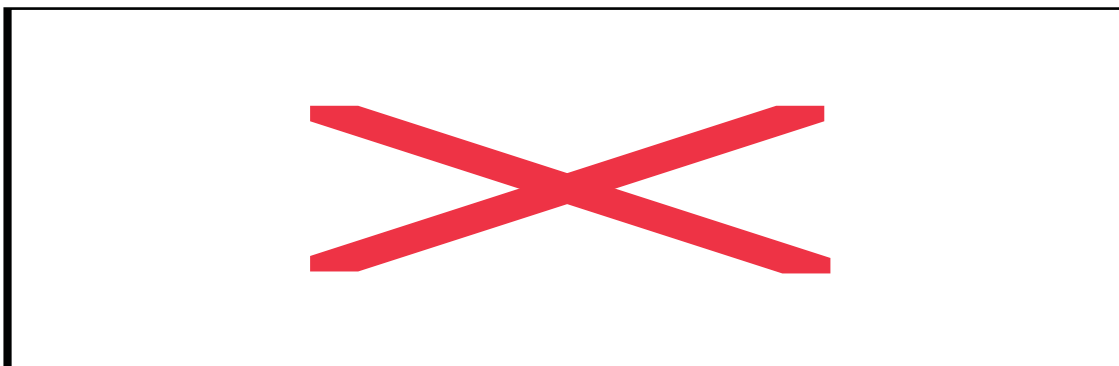
a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.

b. Predictors: Identificar actores VE, Congruencia intereses VE

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2280.409	2	1140.205	4200.939	.000 ^a
	Residual	42.341	156	.271		
	Total	2322.750 ^b	158			

- a. Predictors: Identificar actores VE, Congruencia intereses VE
- b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.
- c. Dependent Variable: Alianzas y compromisos VE
- d. Linear Regression through the Origin



Anexo 8. Cálculos de regresión entre elementos de gobernabilidad democrática con modificaciones.

Cálculos de regresión entre participación ciudadana con legitimidad y liderazgo y capacidad institucional (Z₂)

Variables Entered/Removed^{b,c}

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Legitimidad y liderazgo, CI ^a		Enter

- a. All requested variables entered.
 b. Dependent Variable: Participacion ciudadana
 c. Linear Regression through the Origin

Model Summary

Model	R	R Square ^a	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,992 ^b	,985	,984	,46707

- a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.
 b. Predictors: Legitimidad y liderazgo, CI

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2161,817	2	1080,908	4954,795	,000 ^a
	Residual	34,032	156	,218		
	Total	2195,849 ^b	158			

- a. Predictors: Legitimidad y liderazgo, CI
 b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.
 c. Dependent Variable: Participacion ciudadana
 d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	CI	,420	,091	,480	4,625	,000
	Legitimidad y liderazgo	,485	,098	,514	4,951	,000

a. Dependent Variable: Participacion ciudadana

b. Linear Regression through the Origin

Cálculo de regresión entre legitimidad y liderazgo y capacidad institucional (Z4)

Variables Entered/Removed^{b,c}

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	CI ^a		Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Legitimidad y liderazgo

c. Linear Regression through the Origin

Model Summary

Model	R	R Square ^a	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,995 ^b	,991	,991	,38087

a. For regression through the origin (the no-intercept model), R Square measures the proportion of the variability in the dependent variable about the origin explained by regression. This CANNOT be compared to R Square for models which include an intercept.

b. Predictors: CI

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2444,128	1	2444,128	16848,438	,000 ^a
	Residual	22,775	157	,145		
	Total	2466,903 ^b	158			

a. Predictors: CI

b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.

c. Dependent Variable: Legitimidad y liderazgo

d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	CI	,923	,007	,995	129,802	,000

a. Dependent Variable: Legitimidad y liderazgo

b. Linear Regression through the Origin

Cálculo de regresión entre visión estratégica con participación ciudadana y legitimidad y liderazgo.

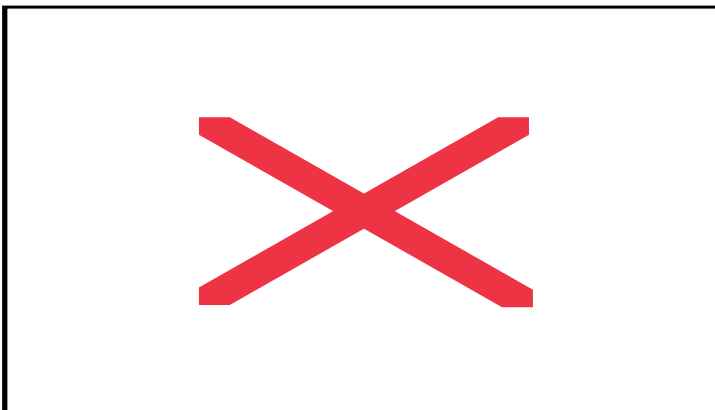
Variables Entered/Removed^{d,c}

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	Participación ciudadana, Legitimidad y liderazgo ^a	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: Vision estrategica

c. Linear Regression through the Origin



ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2212,673	2	1106,336	8493,075	,000 ^a
	Residual	20,321	156	,130		
	Total	2232,994 ^b	158			

a. Predictors: Participacion ciudadana, Legitimidad y liderazgo

b. This total sum of squares is not corrected for the constant because the constant is zero for regression through the origin.

c. Dependent Variable: Vision estrategica

d. Linear Regression through the Origin

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	Legitimidad y liderazgo	,644	,055	,677	11,764	,000
	Participacion ciudadana	,323	,058	,321	5,571	,000

a. Dependent Variable: Vision estrategica

b. Linear Regression through the Origin

Anexo 9. Agenda para el Fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina.



Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina

Diciembre de 2004
Bogotá, D.C.

ISBN: 958-97447-3-7

Diseño, diagramación e impresión
Xpress Estudio Gráfico Digital Ltda.

El presente documento ha sido realizado por el Proyecto Regional "Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina".

NOTA: Las opiniones que se expresan en este documento no reflejan necesariamente las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su junta directiva, ni las de sus estados miembros.

AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN **AMÉRICA LATINA**



“Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (PNUD)

Presentación

Este trabajo pretende promover una discusión alrededor de la noción de gobernabilidad local, con el objeto de fijar su alcance y de determinar el ámbito de las acciones necesarias para fortalecer la gobernabilidad en los escenarios subnacionales. El documento también busca avanzar en la identificación de variables que permitan establecer la viabilidad política de un proceso social o de un proyecto.

Este trabajo se desarrolla dentro del proyecto PNUD "FERIA DE CONOCIMIENTO PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN AMÉRICA LATINA", el cual busca convertirse en un mecanismo de transferencia de conocimiento útil en materia de gobernabilidad democrática de los oferentes de prácticas innovadoras en este campo a actores demandantes de dicho conocimiento y experiencia en América Latina.

El proyecto es uno de los varios esfuerzos que realiza el **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO** para promover la gobernabilidad democrática, en el entendido que ésta -como lo dice el Secretario General Sr. Kofi Annan- es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo.

Pretende el documento establecer un marco conceptual del proyecto en desarrollo del cual

se elabora, para seleccionar con criterios objetivos las experiencias innovadoras en gobernabilidad local que merezcan ser replicadas y aportar para la construcción de herramientas a partir de las cuales se pueda elaborar un diagnóstico sobre la situación de gobernabilidad y formular un plan de acción para su fortalecimiento.

La agenda pretende identificar instrumentos útiles para actores públicos y privados, que en el marco de sus respectivos roles, puedan ser usados para mejorar los niveles de gobernabilidad local. Por lo tanto los conceptos aquí contenidos deben ser discutidos y desarrollados como herramientas, esto es, con referencia a prácticas ya realizadas y con la valoración de los riesgos (políticos, sociales o económicos) que se corren con su aplicación y la identificación de los logros que se pueden obtener en relación con los criterios para identificación de prácticas exitosas en gobernabilidad democrática local.

De esta manera los temas que se señalan más adelante, tienen el doble valor de presupuestos de la gobernabilidad local y de herramientas para ser puestas en práctica en programas o proyectos que, a su turno, la fortalecen. ■

EL CONCEPTO de Gobernabilidad

Desde cuando en los 70's, la Comisión Tripartita¹ usó el concepto de "governance", traducido caprichosamente como gobernabilidad, para llamar la atención sobre los déficits de la democracia y la urgencia de contar con unas instituciones capaces de generar desarrollo, hasta hoy, el término gobernabilidad se ha usado indistintamente para significar nociones relacionadas entre sí, pero diversas.

Se ha definido la gobernabilidad como las reglas del sistema político para resolver los conflictos entre actores y adoptar las decisiones (legalidad). También se le ha dado a este término el valor de "adecuado funcionamiento de las instituciones y la aceptación ciudadana" (legitimidad). Se le ha usado para invocar la eficacia del gobierno y el logro de consensos alcanzados por métodos democráticos (participación).

Con frecuencia la gobernabilidad se reduce a las reglas de juego formales e informales que median la relación entre los actores institucionales, políticos o sociales. Ello ocurre por la errada sinonimia que se hizo en la traducción al español del concepto de governance, que sería más exactamente sistema institucional y solo una de las condiciones de la gobernabilidad.

En lo local esa relación suele ser más compleja porque está integrada no solo por relaciones horizontales, sino también verticales, en ocasiones jerárquicas, que le limitan su ámbito de acción.

Cualquiera de estas que sea la noción que se adopte estaría dándole un carácter estático, pareciera ser un dato y no una condición por

alcanzar. Con las mismas reglas, instituciones semejantes, resultados parecidos y ciudadanos actuantes podemos tener un sistema social gobernable y otro que no lo sea.

Lo primero sea señalar que gobernabilidad es más que gobernanza como se aceptó que se tradujese al español el anglicismo governance.

Gobernabilidad y governance son conceptos diferentes. Aunque vinculados en su raíz etimológica, su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos (y objetos de investigación) distintos. Esta afirmación es necesaria en primer término, dado el hecho de que en no pocas ocasiones el término governance ha sido traducido en lengua castellana de las más variadas formas. Este término ha sido traducido como "buen gobierno", "gobernación", "gobernanza" o incluso como "gobernabilidad", confundiendo en este último (y no menos frecuente) caso, al concepto governance con el de governability, y haciendo de este modo confusas las lecturas y las reflexiones sobre la materia en aquellos trabajos publicados en lengua castellana, tanto de ámbito científico-académico como en el de la cooperación al desarrollo.

Recientemente, hay varios esfuerzos serios por hacer que el concepto governance sea traducido como "gobernanza". Evidencia de ello es, por ejemplo, la publicación en mayo de 2001 del Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea. Respecto a ello, Sola señala que "el término «gobernanza» se ha reactivado en los últimos años y recientemente la Real Academia Española, en Decisión del Pleno del 21 de diciembre de 2000, ha establecido introducir una nueva definición en su Diccionario: «Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía»".

¹ La comisión se integró por Estados Unidos, Francia y Japón para realizar un reporte sobre el estado de la democracia el cual se consignó en el siguiente texto: Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuky, *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, USA, Columbia University Press, 1975.*

Aunque hoy continúa usándose de manera bastante difusa, cada vez se acepta más, como lo vamos a hacer aquí, que la gobernabilidad:

- Es una cualidad que supera a los gobiernos y se predica de las sociedades o sistemas sociales. Aunque las cualidades del gobierno resultan necesarias no son suficientes para alcanzarla.
- Requiere de mecanismos, unánimemente aceptados, para tramitar y resolver los conflictos entre los actores.
- Es una condición necesaria para el desarrollo. Debe producir un resultado positivo en términos de desarrollo. No hay gobernabilidad buena o mala, una sociedad es o no gobernable, y solo se considera que lo es en la medida en que alcanza las metas buscadas. Dependiendo de ese resultado se podrá decir, entonces, que una sociedad es más o menos gobernable.
- Necesita de actores e instituciones fuertes.
- Genera y construye consensos alrededor de propósitos comunes.

Se puede afirmar, entonces, siguiendo a Prats, que la gobernabilidad "es la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias."³

Como dice Molina², gobernabilidad es legalidad, legitimidad, eficacia y participación; todas a la vez y no solo una de ellas.

En tanto condición necesaria para el desarrollo, la promoción de la gobernabilidad se ha convertido en una de las preocupaciones fundamentales de organismos internacionales y agencias multilaterales de crédito.

2 Molina Saucedo, Carlos Hugo LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN, INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. Documento presentado en el foro de Gobernabilidad local promovido por el PNUD, celebrado en Bogotá en Diciembre del 2.002

3 Prats, Joan. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO. Marco conceptual y analítico.

Es eso lo que la convierte en el eje de las denominadas reformas de "segunda generación", basadas en las afirmaciones de los economistas neoinstitucionales, según las cuales las instituciones, su organización y funcionamiento, resultan cruciales para el desarrollo humano.

Para alcanzarla se requieren unas condiciones que -sumadas- le otorgan a la sociedad las capacidades con las que se define la gobernabilidad.

Este enfoque le da el sentido de agenda, esto es, de actividades o condiciones que han de cumplirse para alcanzar la gobernabilidad, con lo que pretendemos bajar de la discusión teórica para ofrecer insumos a los ejecutores políticos que les permitan identificar los desafíos a alcanzar y los obstáculos por superar.

En nuestra opinión, es en este sentido en el que debe entenderse el concepto de gobernabilidad que promueven los organismos internacionales en general y el PNUD en particular.

La importancia de las instituciones, la deuda generada con la primera generación de reformas y la urgencia de producir el resultado se evidencian en estas frases citadas por Martínez y entresacadas del Informe de 1.999 " ...ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y (que) éstas -la gobernabilidad- no se refieren ya sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacionalSe ha progresado más en normas, estándares, políticas e instituciones para los mercados globales que para la gente y sus derechos,...."El desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una gobernabilidad mejor -local, regional, nacional y global- para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no sólo para los beneficios".■

EL PODER CRECIENTE de los Gobiernos Locales

En las dos últimas décadas, los gobiernos locales han adquirido una importancia significativa en el sistema institucional de los países de América Latina, siguiendo una tendencia mundial, por diversas causas, dentro de las cuales podemos citar:

- i) el proceso acelerado de **urbanización** que ha ocurrido en todo el planeta, en particular en los países en vía de desarrollo;
- ii) el proceso de **descentralización** que se ha llevado a cabo en buena parte de los países de América Latina, como parte de las reformas de segunda generación, que ha significado un importante traslado de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales;
- iii) la comprobación de la existencia de **sistemas productivos locales** capaces de adecuarse de manera más eficiente a los retos de la globalización y;
- iv) la evidencia de que el escenario local facilita el desarrollo de procesos de **participación ciudadana** y comunitaria y acerca el estado a los ciudadanos con el fortalecimiento democrático que ello conlleva.

El nuevo gobierno local, de acuerdo a la Unión Iberoamericana de Municipalistas, "reivindica el trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas de desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas".⁴

Estudios consultados en este análisis señalan que en los últimos 40 años la relación de habitantes

urbanos/habitantes rurales se multiplicó por cuatro, pasó de ser 100 / 110 en los 60s a 400/100 a comienzos del nuevo milenio. Nuevos núcleos urbanos apenas superiores a 20.000 habitantes en la década de los 50s son hoy, solo 50 años después, ciudades que bordean el millón de habitantes. Las ciudades más grandes multiplicaron su población por diez en el mismo lapso.

La ciudad se ha convertido en el espacio natural de encuentro de ciudadanía, en el que los individuos desarrollan su potencial, en el que suplen sus necesidades básicas, en el que son usuarios de servicios sociales esenciales. El núcleo urbano es el lugar privilegiado en el que el ciudadano hace efectivo su derecho de participar en las decisiones que lo afectan.

El fenómeno de la urbanización impone el reto de diseñar políticas públicas dirigidas a atender a la mayoría de la población que ahora es urbana, lo que en muchas ocasiones significa un desencuentro con el discurso premoderno centrado en los problemas rurales y que privilegia la supuesta vocación agraria de los países latinoamericanos.

Por otra parte, en América Latina, de manera desigual pero persistente, se ha adelantado un proceso de traslado vertical de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales que ha traído como consecuencia un incremento importante de los recursos estatales administrados regional o localmente, la radicación de un amplio ámbito competencial en materia de prestación de servicios sociales básicos y servicios públicos domiciliarios en cabeza de los gobiernos locales y, la ampliación del ámbito electoral que ha permitido la elección popular de autoridades locales y regionales.

Este último aspecto, se ha convertido en la garantía efectiva del pluralismo político y del surgimiento de nuevos liderazgos que se expresan inicialmente en el escenario local y luego se proyectan al ámbito nacional.

⁴ DHIAL # 20. Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la Declaración de Baeza. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas.

El Gobierno local representa el agente estatal al que el ciudadano acude para satisfacer sus necesidades básicas. En buena parte de los países latinoamericanos los gobiernos locales administran, así sea parcialmente, los servicios de salud y educación en los primeros niveles de atención, y tienen el deber de garantizar el acceso a servicios de agua potable, energía y telefonía. De la actividad del gobierno local depende en buena medida la seguridad de los ciudadanos y la eficiencia de los sistemas de transporte. Para muchos ciudadanos la acción estatal que requieren se concentra en el espacio subnacional.

Este hecho impone desafíos pero genera potencialidades en materia de legitimidad y liderazgo. La cercanía con el ciudadano y sus expectativas concretas imponen deberes pero su satisfacción genera grados de confianza difíciles de alcanzar de manera distante y particularmente con agendas que los individuos perciben como menos relacionadas con su cotidianidad.

Debe advertirse, sin embargo, que ese proceso no ha sido homogéneo en la región y que en muchas partes los gobiernos locales continúan siendo débiles en relación con su ámbito competencial o con su capacidad fiscal versus las competencias atribuidas formalmente. En los países con modelo federal, excepto Brasil, el nivel intermedio de gobierno conserva su preeminencia en desmedro de las municipalidades. En varios países el proceso de descentralización apenas se inicia.

Consolidar el proceso de empoderamiento de los gobiernos locales es una de las tareas más

urgentes en términos de gobernabilidad local en América Latina ya que se desarrolla en sistemas fuertemente centralistas que históricamente han concentrado funciones en el poder ejecutivo nacional, lo que produce tensiones e incertidumbres en la asignación de responsabilidades y recursos y no pocos enfrentamientos políticos producto del afán de aparecer respondiendo a las demandas ciudadanas. El proceso de traslado de competencias a lo local no ha representado el coetáneo adelgazamiento del poder central, lo que genera superposiciones y duplicidades estimuladas desde lo nacional en la competencia por el apoyo ciudadano.

En este sentido el reconocimiento de la autonomía local, entendida como la asignación de cierto grado de competencias a los gobiernos locales que puedan ejercer con independencia de los otros niveles de gobierno sigue siendo un propósito por alcanzar en la región, tal como lo han identificado las autoridades locales reunidas en IULA y consignado en el proyecto de agenda local latinoamericana.

A todo lo anterior se agrega la importancia que los modelos locales de desarrollo económico han demostrado en economías de reciente industrialización y su mayor facilidad para adaptarse a los desafíos de la globalización.

La comunidad internacional y las agencias de cooperación han identificado y estimulado este potencial. Los gobiernos locales son contraparte directa de un sinnúmero de proyectos que adelantan en la región las agencias del sistema de Naciones Unidas e interactúan de la misma manera con la totalidad de agencias de cooperación. ■

LAS CONDICIONES de Gobernabilidad

Atrás señalamos que la gobernabilidad es la capacidad del sistema social de desarrollar procesos exitosos, lo que la convierte en un estado por alcanzar y preservar, y por tanto la generación de condiciones de gobernabilidad, que es tanto como decir, la construcción de capacidades del sistema social, es la tarea primordial de los líderes locales. Aquí radica la importancia de esta agenda, en tanto pretende identificar esas condiciones por alcanzar y propone criterios de medición que facilitan la formulación de un plan de acción y seguimiento para el fortalecimiento de la gobernabilidad local.

Planteado de esta manera el tema deja de ser una elucubración teórica o un propósito impreciso y adquiere su dimensión de agenda, de plan de acción con la posibilidad de fijar metas, medir resultados y monitorear permanentemente su estado para disparar alarmas donde la condición de la que se trate no esté garantizada.

Con base en las lecciones aprendidas y en la literatura sobre la materia, se puede afirmar que el sistema social local tiene las condiciones para hacer viables sus propósitos si en conjunto, y en cada proyecto en particular, el proceso hace parte y aporta a un logro por alcanzar, si hay individuos u organizaciones que tengan la capacidad de convocar al conglomerado, si los actores estratégicos usan su capacidad de manera propositiva, si los ciudadanos intervienen en las diferentes etapas del mismo y si ello impacta positivamente los indicadores de desarrollo humano.

En suma creemos que para alcanzar la gobernabilidad en el escenario local se hace necesario:

La construcción de una **visión** colectiva del desarrollo local, en la que se refleja el propósito colectivo por alcanzar y que anima a los agentes locales.

El reconocimiento de **líderazgos** individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve,

El desarrollo de **relaciones constructivas entre los actores** comprometidos en el proceso. Es el elemento crítico identificado unánimemente en toda la literatura sobre gobernabilidad y busca identificar cuál es el balance "adecuado" y como lograrlo. La importancia de la identificación de los actores, su roles y potencialidades. Supone la precisión de la manera como juegan los distintos factores de poder, tanto subnacionales como nacionales⁵, públicos y privados, la consecución de consensos, la legitimidad y el liderazgo.

La construcción de **capacidades institucionales** que garanticen la eficacia de las políticas públicas necesarias en el proceso. Pretende profundizar y discutir sobre instrumentos de eficiencia administrativa, de transparencia en la gestión pública, de prácticas innovadoras, y de sostenibilidad financiera de las experiencias.

La participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso. En la medida en que se subraya el concepto de gobernabilidad democrática, se busca precisar su alcance y especialmente su condición de herramienta. Se requiere señalar y discutir sobre los riesgos de su práctica, la manera de enfrentarlos, así como sus limitaciones.

La obtención de **resultados** que reflejen mejoría en los **indicadores de desarrollo humano** en la sociedad en la que se realiza la intervención. Con el propósito de subrayar el concepto de gobernabilidad para el desarrollo humano y de

⁵ Comprende por tanto la ponderación de los modelos de organización territorial y los grados de autonomía y descentralización reconocidos a los gobiernos subnacionales.

la identificación de los criterios de "inversión en la gente". Pretende discutir los elementos de este

criterio de identificación y aportar elementos para precisar cómo realizar su evaluación. ■

VISIÓN ESTRATÉGICA

La formulación de una visión que fije un norte e identifique propósitos colectivos es la primera tarea que una sociedad debe cumplir para poder desarrollar de manera exitosa sus procesos políticos, sociales y económicos. Esta condición cumple el doble objetivo de precisar el sueño por lograr y de motivar a los actores en la búsqueda de ese logro.

Promover el consenso o fijar una visión estratégica de desarrollo supone la valoración adecuada de los intereses implicados, la identificación de potencialidades y desafíos, la lectura adecuada de las tendencias globales, nacionales y regionales y especialmente la motivación de los actores estratégicos a aportar a un proceso colectivo.

En lo local, es también la oportunidad de promover una reflexión profunda sobre la sociedad a construir y la manera como el contexto urbano aporta para ello.

Supone igualmente el riesgo de no acertar. Como afirma Peñalosa, "de nada sirve hacer con eficiencia impecable lo que no debe hacerse"⁶. Si la estrategia está equivocada, las mejores tácticas son inútiles. Así como de poco sirven los recursos sin instituciones adecuadas; y de poco sirven las instituciones sin una buena gerencia; poco o nada sirve tener recursos, instituciones y gerencia, si se utilizan para desarrollar proyectos equivocados.

⁶ PEÑALOSA LONDOÑO, Enrique. *Gobernabilidad Democrática para la Ciudad Latinoamericana. Un Nuevo Modelo para la Ciudad del Mundo en Desarrollo. Documento presentado en el foro de Gobernabilidad local promovido por el PNUD, celebrado en Bogotá en Diciembre del 2.002.*

La formulación de la visión compromete la acción en el largo plazo, lo cual es particularmente significativo en el desarrollo urbano. Una ciudad latinoamericana puede duplicar su tamaño en 30 años, es decir que una generación tiene que construir lo que las otras han hecho a lo largo de la historia.

En términos políticos la visión impone garantizar la continuidad de las políticas públicas, lo que resulta difícil de lograr en escenarios políticos fragmentados y con partidos políticos débiles. El logro de la condición estará dado por su ascensión en la agenda electoral y por el grado de apoyo que los ciudadanos expresen en el momento de elegir.

La duración del período de las autoridades locales y la posibilidad de su reelección resultan determinantes para alcanzar esta condición. En muchos países dichos períodos son muy cortos y la estabilidad política es baja, lo que impide desarrollar políticas de mediano y largo plazo.

La acción local debe complementarse con los propósitos nacionales y globales. Por lo tanto, la coordinación de los planes locales con los de las autoridades nacionales es también un indicador del estado de esta condición de la gobernabilidad.

La relación entre las políticas públicas y los planes del sector privado en términos de productividad y competitividad permite ponderar igualmente la satisfacción de éste requisito de éxito.

La elaboración de un plan estratégico permite tener una mayor capacidad de relación entre los actores urbanos y, por tanto, de colaboración de la sociedad civil con la administración local;

crear un consenso en torno al modelo de futuro de ciudad; definir un modelo de ciudad dada la percepción de los cambios que se producen en el entorno; dar una respuesta a una situación de crisis, de recesión de los sectores básicos de la economía territorial.

En términos locales, la formulación de una visión estratégica de desarrollo en América Latina promueve un amplio debate de la concepción de la igualdad deseable. La manera de construir ciudades y organizar la vida urbana puede ser un instrumento poderoso en la construcción de una sociedad más igualitaria e integrada.

Es posible crear un modelo de ciudad distinto al que ha imperado durante los últimos 90 años en América Latina, más sostenible en lo ambiental y en lo social; que construya igualdad e integración, calidad de vida y auto estima.

Las ciudades de la región enfrentan problemas de pobreza extrema, tienen tasas altas de crecimiento poblacional, son densamente pobladas, presentan problemas de desigualdad y exclusión muy agudos, tienen generalmente climas tropicales, mantienen vínculos familiares y comunitarios estrechos y comportamientos gregarios.

El modelo de ciudad latinoamericana debe tener más relación con el desarrollo del potencial humano que con el nivel de consumo. Lo público debe dirigirse a compensar las precariedades del ámbito privado, por tanto el contexto y el equipamiento urbano deben estar dirigidos a facilitar el logro de la felicidad. Para definir un modelo de ciudad necesitamos aclarar cómo queremos vivir. Porque una ciudad es simplemente un medio para una manera de vivir.

La visión de desarrollo de las ciudades supondrá decisiones que superan la adecuada provisión de bienes públicos, respecto de los cuales hay discusiones ideológicas sobre la manera más eficiente de hacerlo pero no sobre su necesidad.

Las decisiones verdaderamente importantes en términos de desarrollo urbano deberán comprender las que tienen que ver con la cantidad, propiedad y destino de los terrenos de expansión; las características del sistema de movilidad urbana; la densidad y extensión deseables; la cantidad y calidad de espacios públicos peatonales en relación con las vías

vehiculares y la prioridad a la movilidad en automotores privados o en transporte público o métodos alternativos al automotor.

En consecuencia, la verificación de ésta condición de gobernabilidad se realiza de la siguiente manera:

1.1. Meta

Existencia de un plan estratégico de desarrollo local que contenga la formulación consensuada de una visión estratégica.

Indicadores de logro

1.1.1. Existencia de un plan general o de planes sectoriales.

Criterios de Evaluación

- Existe un Plan estratégico o sectorial.

1.1.2. Coordinación del plan con planes nacionales o sectoriales

Criterios de Evaluación

- Existe plena armonía y coherencia del plan y sus acciones con otras iniciativas de orden nacional, sectorial o regional.
- El plan ha sido formulado con base en los lineamientos de un plan nacional, regional o sectorial.

1.1.3. Nivel de consenso alcanzado en la formulación del plan

Criterios de Evaluación

- La formulación del plan contempló mecanismos participativos que involucraron a diferentes actores de la sociedad civil y otras instituciones del sector público.
- Los lineamientos establecidos en el plan son fruto del consenso logrado entre los actores participantes en la formulación.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca del plan.
- El plan incluye temas que fueron objeto de la discusión política en las pasadas elecciones.
- El plan contiene dentro de sus capítulos las prioridades e intereses expresados por los ciudadanos (en encuestas de opinión, encuentros ciudadanos, etc.).

- Porcentaje de la población que conoce las políticas y programas del gobierno local.
- Porcentaje de la población que apoya las políticas y programas del gobierno local.

1.2.3. Oportunidad

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de tiempo del mandato que le queda al gobierno local actual.

En esta meta es importante considerar que la estabilidad política y la consolidación de un partido, movimiento o proyecto político en el gobierno es una condición de éxito única y exclusivamente en la medida en que la condición de buen gobierno y específicamente los indicadores de transparencia obtengan un puntaje positivo. En este sentido, que un grupo político se mantenga en el poder puede ser fuente de continuidad de las políticas o fuente de corrupción y clientelismo, razón por la cual los indicadores de transparencia son definitivos a la hora de valorar estos indicadores de continuidad. ■

LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO Transformacional

Pocas veces se identifican el liderazgo y la legitimidad como condiciones de gobernabilidad, pero en realidad ellas constituyen un requisito necesario para alcanzarla.

Prats, ha señalado de manera esclarecedora que “Desde una perspectiva institucional de la gobernabilidad democrática el liderazgo viene referido a funciones y procesos, no a personas. La historia es empujada por fuerzas impersonales. Pero la historia particular de una sociedad acaba siendo moldeada por el número y la calidad de las personas que se deciden a ponerse al frente del proceso de cambio. Éste no se produce nunca por sí sólo. Sólo los deterministas históricos creen lo contrario. Sin la función de liderazgo el cambio no se acabará produciendo o se producirá de manera limitada o inadecuada. La emergencia de los nuevos modelos mentales, percepciones o aprendizajes, el cambio de actitudes, la adquisición de nuevas competencias, son procesos que pueden darse más rápidamente y mejor cuando se dispone de liderazgo”.

⁷ Prats, Joan. *LIDERAZGOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA AMÉRICA LATINA FINISECULAR*.

Esta condición está determinada por la confianza en las instituciones y los niveles de apoyo a las personas que asumen el liderazgo de un proceso. La viabilidad política de un proceso depende en buena medida de la capacidad de convocatoria de quienes lo promueven.

El liderazgo se predica de diversos actores sociales, de personas y organizaciones, no solo de actores gubernamentales. Al contrario, frente a situaciones de crisis políticas que signifiquen crisis de confianza en instituciones públicas el liderazgo puede ser asumido por personas que desde la sociedad civil asumen el papel de dirección y construcción de la recuperación de la legitimidad estatal.

En el escenario local los liderazgos suelen atribuirse por razones tradicionales, o de detentación de un poder no necesariamente político, sino de naturaleza religiosa o económica. En América Latina estos liderazgos se convierten en políticos y acceden a posiciones de autoridad pública en subsidio de partidos políticos fuertes que canalicen las expectativas ciudadanas.

De otra parte, el liderazgo, como se señaló, requiere de legitimidad, que no es cosa distinta que la confianza que el conglomerado social le atribuye al líder y el reconocimiento coetáneo de la dignidad suficiente para cumplir ese rol. En términos prácticos la legitimidad se traduce en la capacidad de convocatoria y la fuerza movilizadora necesaria para garantizar un proceso verdaderamente transformador.

Uno de los mayores obstáculos de la gobernabilidad en América Latina es la desconfianza creciente de los ciudadanos en sus instituciones, en particular en las organizaciones gubernamentales y los actores políticos.

Este hecho se genera por escándalos políticos, inconsistencia entre el discurso y las acciones y especialmente por la ausencia de resultados. Los ciudadanos han llegado a desconfiar incluso del sistema democrático porque no lo perciben como un sistema eficiente para el mejoramiento de su nivel de vida. Esto genera peligros de construcción de liderazgos no democráticos que se presentan como más eficientes, que lo hacen por fuera de los partidos políticos y que surgen, soportados en la tradición Latinoamericana, como liderazgos mesiánicos no sostenibles.

El líder debe ser capaz de resolver las tensiones que se generan por la confrontación de los intereses implicados en el proceso y de su legitimidad dependerá, también, la capacidad de construir la relación propositiva entre actores a la que nos referimos más adelante.

La literatura destaca como liderazgo deseable el que es capaz de promover cambios que signifiquen verdaderas transformaciones, "los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social. La clase de liderazgo capaz de catalizar el cambio institucional ha de ser capaz de plantear cuestiones y opciones difíciles, cuyo enfrentamiento no tiene respuestas preestablecidas y plantea la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizás la más sobresaliente en el liderazgo actual. Pero la conducción del proceso de aprendizaje social es una función que tiene poco que ver con la aplicación a los problemas sociales del repertorio de

herramientas preestablecidas. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles y problemáticas, que en un esquema democrático implican transparencia, deliberación y conflicto⁸".

La verificación de esta condición de la gobernabilidad se hace a través de indicadores de favorabilidad, credibilidad, confianza y apoyo a las actividades del líder.

2.1. Meta

Identificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria

Indicadores de Logro

2.1.1. Existencia de actores con liderazgo legítimo.

Criterios de Evaluación

- Existencia de partidos con capacidad de liderar procesos locales
- Existencia de organizaciones sociales o privadas con capacidad de liderar procesos locales (políticas, económicas, sociales, culturales, religiosas).
- Existencia de personas que son reconocidas como líderes.

2.1.2. Grado de confianza en las instituciones (encuestas de opinión)

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la organización o individuo que promueve la iniciativa.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las entidades del gobierno.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las corporaciones legislativas locales.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las organizaciones sindicales.

⁸ Prats, Joan. LIDERAZGOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA AMÉRICA LATINA FINISECULAR.

- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable del sector privado.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las organizaciones comunitarias.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de los líderes y partidos tradicionales locales.
- Los actores (religiosos, culturales, económicos) que poseen gran legitimidad entre la población están involucrados en la iniciativa o proyecto.

- Existencia de nuevas fuerzas políticas locales con gran apoyo ciudadano y capaces de impulsar transformaciones significativas.

2.1.3. Actitud ciudadana frente al futuro

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de habitantes que cree que la ciudad esta bien.
- Porcentaje de habitantes que considera que la ciudad va por buen camino.
- Actitud. Los ciudadanos respetan las normas y valoran y cuidan lo público.

2.2. Meta

Apoyo ciudadano de los procesos que se emprenden

Indicadores de Logro

2.2.1. Nivel de conocimiento ciudadano del proceso

- Porcentaje de habitantes que ha oído hablar de la iniciativa.

2.2.2. Expectativa ciudadana frente a los resultados del proceso

- Porcentaje de habitantes que cree que la situación puede mejorar con la iniciativa.

2.2.3. Apoyo ciudadano

Criterios de Evaluación

- Existe correspondencia entre la actuación del gobierno y la comunidad con respecto al modelo de desarrollo local.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la iniciativa.
- Existe la posibilidad de generar cambios de comportamiento de los actores locales a través de la iniciativa. ■

RELACIÓN

Propositiva entre Actores

La gobernabilidad ha estado asociada con la manera como los actores estratégicos se interrelacionan y con la capacidad del líder de construir consensos, ganar apoyos y evitar oposición tal que impida el desarrollo del proceso.

Esta interrelación está mediada por un conjunto de reglas formales e informales que determinan la manera como esa relación se lleva a cabo. Del cumplimiento y aceptación de tales reglas depende que la relación sea propositiva y no paralizante.

El líder de un proceso deberá identificar con claridad el mapa de actores estratégicos⁹. Ese ejercicio en el escenario local es particularmente complejo por que en su determinación habrá que tener en cuenta las relaciones institucionales de carácter vertical con actores nacionales y regionales.

Las reglas de las relaciones entre actores institucionales nacionales y locales

Los actores locales y los gobiernos subnacionales tienen una capacidad de acción limitada por las reglas de distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno. Como ya se señaló, en

⁹ Por tal entendemos a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves...), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...), o de la autoridad moral (iglesias)...

Latinoamérica, si bien se ha desarrollado un proceso creciente de ampliación de ese ámbito de acción, éste se dificulta por la inconsistencia en la definición de los modelos de organización territorial, el acendrado centralismo, el presidencialismo y las políticas asistencialistas dirigidas desde los gobiernos nacionales.

Los regímenes federales de la región otorgan un poder en buena medida formal a los gobiernos periféricos, en tanto las autoridades nacionales conservan para sí la determinación de las más importantes políticas públicas y la administración de la mayoría de los recursos públicos.

Los países que tienen un régimen unitario padecen de un mal casi endémico de duplicidad de funciones entre los distintos niveles gubernamentales que genera ineficiencias e inequidades. Esto ha hecho que los procesos descentralizadores hayan resultado costosos y no siempre impacten positivamente los indicadores de desarrollo humano.

En algunos países se reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y se han dado pasos hacia una especie de modelo intermedio de organización territorial. Sin embargo en la mayoría ese proceso no se ha realizado y aún donde se ha hecho no se han determinado de manera clara las reglas mediante las cuales se distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno. Esta definición es necesaria para garantizar una adecuada relación entre actores nacionales y locales, condición indispensable para alcanzar la gobernabilidad.

De otra parte, la confrontación política derivada de la elección popular directa de las autoridades locales y regionales ha agravado el panorama, ya que cuándo no existe coincidencia entre el partido político al cual pertenece dicha autoridad

con el del presidente de la República, la relación suele ser de confrontación, desequilibrada en contra del gobierno subnacional por carencia de reglas claras para tramitar el conflicto.

El legislativo es un poder condicionante del ámbito local que no siempre es claramente identificado por los actores locales. Son pocos los gobiernos locales que incluyen dentro de sus tareas permanentes las del seguimiento a la actividad de los congresos. En buena medida, esta tarea es cumplida por las asociaciones de municipalidades o de autoridades locales.

Así mismo, la introducción en las constituciones de jurisdicciones constitucionales, que le otorgan a los jueces la protección prevalente y preferente de los derechos fundamentales de las personas a través de diversos instrumentos de protección, ha convertido a éstos en verdaderos actores políticos, que definen el alcance de políticas públicas y que tienen una inmensa capacidad de impedir el desarrollo de procesos que consideren contrarios a los principios fundamentales de las constituciones.

Las relaciones horizontales entre actores institucionales locales

El segundo nivel a tener en cuenta en la conformación del mapa de actores es el de los actores institucionales locales. Normalmente en el escenario local se reproduce el esquema de separación de poderes nacional y se conforma una especie de "legislativo local", una corporación pública colegiada de origen electoral popular que comparte funciones administrativas con el alcalde y en ocasiones ejerce una función de control político sobre el ejecutivo local.

La relación entre estos dos poderes está mediada, como en el escenario nacional, por el sistema de partidos, la coincidencia entre el partido del alcalde y el de la mayoría de los miembros de la corporación y el sistema electoral usado para escoger a uno y otros.

En América Latina estas condiciones varían, pero puede afirmarse que en la mayoría de los países generan una relación de preeminencia del ejecutivo que disminuye la capacidad del otro poder, lo cual puede interpretarse como un aspecto favorable para la gobernabilidad, pero puede

facilitar la corrupción y de cualquier manera resta para promover el concepto de accountability.

En algunos casos el sistema permite que no haya coincidencia de la mayoría de la corporación correspondiente con el partido del alcalde lo que genera incontables enfrentamientos, agravados por el surgimiento de outsiders que no encuentran su apoyo en organizaciones políticas estructuradas sino en liderazgos coyunturales, a los que se les hace difícil construir relaciones propositivas.

El rol de los partidos políticos

En las democracias liberales los partidos políticos están concebidos como las organizaciones a través de las cuales se canalizan las expectativas ciudadanas y se alinean los intereses en conflicto, por lo cual serían los protagonistas fundamentales de la relación propositiva que se debe construir para asegurar la gobernabilidad. Sin embargo, en los sistemas políticos contemporáneos, pluralistas y poli céntricos, solo son un actor más, frecuentemente con escaso nivel de aceptación por parte de los ciudadanos y poca representatividad. Este es uno de los mayores desafíos que tiene la gobernabilidad en América Latina: ¿cómo construir condiciones de gobernabilidad en ausencia de partidos políticos o con partidos con bajos niveles de confianza?

En lo local, los partidos han sido sustituidos, en buena medida, por organizaciones sociales que agencian intereses colectivos cercanos a los ciudadanos y respecto de los cuales no hay grandes discusiones ideológicas. Aunque se quiera disimular, la promoción de espacios de participación ciudadana disminuye la influencia y necesidad de los partidos, en tanto estaban concebidos para mediar entre el estado y los ciudadanos y ahora estos pueden acudir de manera directa a expresar sus expectativas.

A lo anterior se suma que en América Latina los partidos promovieron en las últimas décadas un sistema de relación clientelar con sus miembros, que desvalorizó la discusión política y la convirtió en un método de intercambio de favores y de ascenso social.

Se prueban modificaciones a los sistemas electorales para producir efectos en la

organización de los partidos y estos promueven cambios en sus estructuras internas, remozan su imagen y buscan seducir a grandes capas de la población que expresan no tener identidad con ninguno de ellos, ni pertenecer o haber pertenecido a su organización.

Aunque parezca paradójico, el único camino seguro para recuperar la confianza ciudadana en lo político parece ser la profundización de los mecanismos de participación ciudadana que permita que los ciudadanos ejerzan derechos y no que pidan o reciban "favores".

Los esquemas clientelistas sirvieron a los partidos para garantizar su reelección pero a la par han servido para hacerles perder la confianza ciudadana. Las experiencias innovadoras de gobernabilidad local se caracterizan por el rompimiento de esos esquemas, lo que señala una tarea por emprender.

Las relaciones con y entre los actores sociales y el sector privado

Organizaciones sociales y grupos de presión suelen ser actores importantes y en ocasiones resistidos a los cambios, porque su propia misión se identifica con la defensa de intereses legítimos pero particulares y la manera de tramitar ese conflicto resulta definitiva para determinar si está creada la condición de gobernabilidad de una relación positiva entre los actores.

Los actores a los que nos referimos en este acápite no son las numerosas organizaciones de la sociedad civil que facilitan y promueven la participación ciudadana en decisiones sobre intereses colectivos, sino las organizaciones privadas y grupos de presión tales como sindicatos, organizaciones gremiales, etc., que pueden ser destinatarios de una política pública a la que eventualmente se oponen. La inclusión de tales grupos o la creación de condiciones que eviten la parálisis del proceso es lo que la generación de condiciones de gobernabilidad debe asegurar.

Deberán considerarse también otros actores como los medios de comunicación en las ciudades, donde la relación entre gobernantes y electores está mediatizada, o actores que sustentan su poder en liderazgos morales o de otra índole como los agentes religiosos.

La evaluación de esta condición debería valorar las siguientes metas y variables:

3.1. Meta

Ejercicio pleno del derecho de autogobernarse

Indicadores de Logro

3.1.1. Existencia y respeto a las reglas de distribución de poder entre los gobiernos subnacionales

Criterios de Evaluación

- Existencia de leyes o reglamentaciones nacionales acerca de la distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales.
- Existencia de reglamentaciones nacionales acerca de la distribución de recursos entre los diferentes niveles territoriales.
- Aplicación efectiva de las leyes y reglamentaciones acerca de la distribución de competencias e ingresos.

3.1.2. Relaciones armónicas entre el gobierno local y los gobiernos nacional e intermedio.

Criterios de Evaluación

- Relaciones constructivas entre el gobierno local y el gobierno nacional.
- Relaciones armónicas entre el gobierno central y el ente territorial.
- Relaciones armónicas entre el gobierno regional o intermedio y el ente territorial.

3.1.3. Capacidad de los jueces de influir en las políticas locales

Criterios de Evaluación

- Existencia de mecanismos de protección de derechos (derecho de amparo, tutela, etc.) que permitan interferir en los decretos, reglamentaciones y legislaciones de los gobiernos locales.
- Utilización efectiva de estos mecanismos.
- Las decisiones políticas no son vulnerables frente a decisiones judiciales.

3.1.4. Grado de traslado de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de competencias sobre las decisiones de interés local.
- Porcentaje de ingresos públicos que administran los gobiernos locales.
- Porcentaje de ingresos locales generados con recursos propios.
- Bajo nivel de endeudamiento del gobierno local (porcentaje de la deuda con respecto a los recursos locales).
- El gobierno local ejerce efectivamente todas las competencias asignadas.

3.2. Meta

Armonía en las relaciones horizontales de poder

Indicadores de Logro

3.2.1. Sistema electoral y sistema de partidos en lo local

Criterios de Evaluación

- Relaciones constructivas entre el ejecutivo y el legislativo local.
- Existencia de reglas de juego claras entre el gobierno local y el legislativo local.
- Porcentaje en el que el legislativo local apoya las iniciativas del ejecutivo local.

3.3. Meta

Participación constructiva de organizaciones sociales y el sector privado en los propósitos colectivos

Indicadores de Logro

3.3.1. Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público.

Criterios de Evaluación

- Existencia de experiencias locales de intervención de organizaciones sociales en la definición de políticas públicas.
- Alta densidad de organizaciones sociales y/o comunitarias (número de organizaciones por habitante en el territorio).
- Alta Densidad de organizaciones gremiales o de grupos de interés (número de organizaciones por habitante en el territorio).
- Porcentaje de la población vinculada a organizaciones sociales.
- Porcentaje de la población que participa en reuniones, discusiones y decisiones sobre los temas que le afectan.

- Existe disposición de los ciudadanos a ayudar a los demás.

- Existe sentido de pertenencia al ente territorial.

3.3.2. Correlación de apoyo ciudadano entre actores en tensión

Criterios de Evaluación

- Capacidad del gobierno local para lograr acuerdos con los actores que se oponen a sus políticas. ■

CAPACIDAD Institucional

Una cuarta condición de la gobernabilidad es la que hemos denominado buen gobierno, o capacidad institucional, que se refiere ya no a las reglas, sino a la estructura y funcionamiento del aparato estatal. Tiene que ver con la racionalidad de su organización, su eficiencia, la transparencia de sus actos, los sistemas de seguimiento y control, la calidad del talento humano con el que cuenta, su situación fiscal y su sostenibilidad financiera.

Este tema, en el cual hacen mucho énfasis los organismos multilaterales de crédito desde que los neo-institucionalistas probaron la relación entre capacidad institucional y desarrollo, ha sido objeto de atención en la última década como consecuencia de la promoción de las denominadas reformas de segunda generación y supone un adelgazamiento del Estado para trasladar o compartir con el sector privado la prestación de bienes públicos, la aplicación del sistema de méritos para la administración de la burocracia, la adopción de un sistema de indicadores de gestión, mecanismos de accountability y una disciplina fiscal que garantice la sanidad de las finanzas locales.

Para unos, el propósito, según Bresser, citado por Prats, es la "implantación de una administración pública gerencial, cuyas características (son): (a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; (b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos); (c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o "cuerpos" de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas; (d) separación entre las secretarías responsables de formular políticas públicas, de carácter centralizado y las

unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; (e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; (f) transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de "cuasi-mercados" en que se da la competencia administrada; (h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado."

Para otros, "la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de méritos¹⁰". En otras palabras, "no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver imperfectamente el problema de agencia."¹¹

Sea de ello lo que fuere, éste es solo uno de los componentes de la capacidad institucional requerida para asegurar el éxito. Otro, al que los

¹⁰ Przeworski, A. 1996. *On the design of the state. A principal-agent approach*. New York University.
McCubbins, M.D. y Schwartz, T. 1984. *Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms*. *American Journal of Political Science*, 28, 165-179.

¹¹ Prats, Joan. *LIDERAZGOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA AMÉRICA LATINA FINISSECLAR*.

institucionalistas le otorgan tanta importancia como a aquel, es el de la certeza y la eficacia jurídica, entendida ésta como la estabilidad en las reglas de juego para el desenvolvimiento de la iniciativa privada y la capacidad del sistema de proteger los derechos. Es aquí donde se inscriben los temas de seguridad ciudadana y de eficiencia del sistema judicial.

En suma, la gobernabilidad requiere de un alto grado de transparencia en la actuación estatal, a lo que aportan las reglas claras, los mecanismos de responsabilidad eficaces, la visibilidad de las actuaciones estatales, los instrumentos de e-government y el control social.

Un aspecto esencial de la capacidad institucional que tienen que crear los sistemas sociales para garantizar su gobernabilidad es la sostenibilidad financiera. Los gobiernos locales tienen en este aspecto un desafío especial toda vez que tienen limitadas sus facultades tributarias y no manejan las variables macroeconómicas.

La construcción de la capacidad institucional deberá tener en cuenta las siguientes metas y variables:

4.1. Meta

Transparencia en la gestión pública

Indicadores de Logro

4.1.1. Reglas de juego claras en los procesos de gestión

Criterios de Evaluación

- Existencia de instrumentos de selección objetiva de contratistas estatales.
- Eficacia en los instrumentos de selección objetiva de contratistas estatales.
- Las empresas son informadas constantemente y de manera clara sobre los cambios en las políticas que afectan su industria.
- Porcentaje de proyectos de infraestructura local en los que participa el sector privado
- El gobierno permite la participación del sector privado en ciertas funciones de su competencia, para complementarlas, prestar un mejor servicio y sin crearle barreras.

4.1.2. Existencia de mecanismos de control social y publicidad de la gestión pública.

Criterios de Evaluación

- Existencia de sistemas de rendición de cuentas y control social.
- Eficacia de los sistemas de rendición de cuentas y control social.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable con respecto a los sistemas de rendición de cuentas y control social.
- Existencia de indicadores de gestión y de percepción de la opinión pública sobre la gestión de las autoridades locales.
- Existencia de mecanismos de publicidad de la gestión pública.

4.1.3. Corrupción: políticas, indicadores y percepción

Criterios de Evaluación

- Existencia de políticas para la lucha contra la corrupción.
- Efectividad de las políticas para la lucha contra la corrupción.
- La información sobre el origen de los dineros de las campañas políticas es clara y abierta al público.
- Los sobornos no son una práctica común en el gobierno local.
- La corrupción es una práctica duramente castigada por el gobierno local.
- Porcentaje de la población que considera que el gobierno local no efectúa prácticas corruptas.
- El buen desempeño de las actividades del gobierno no se ve entorpecido por prácticas como el nepotismo.
- La ley es severa frente a hechos que atenten contra la moral administrativa.
- La inversión no se ve obstaculizada por la corrupción.

4.2. Meta**Equipo técnicamente capacitado****Indicadores de Logro****4.2.1. Grado de profesionalización del personal y criterios de selección.****Criterios de Evaluación**

- La carrera administrativa está vigente.
- Existencia de mecanismos de selección para cargos públicos.
- Exigencia de un nivel profesional para los servidores públicos.
- Los servidores públicos de la administración local cuentan con el nivel de preparación necesario para desarrollar sus actividades.
- Los servidores públicos son inflexibles frente a la presión política o de grupos privados.
- La experiencia y los méritos son relevantes para la elección de los cargos públicos.

4.2.2. Capacidad técnica instalada**Criterios de Evaluación**

- La administración local cuenta con información adecuada y oportuna.
- La administración local cuenta con recursos tecnológicos actualizados y suficientes.

4.3. Meta**Sostenibilidad financiera de los procesos****Indicadores de Logro****4.3.1. Indicadores financieros****Criterios de Evaluación**

- El gobierno local tiene capacidad para recaudar ingresos.
- Eficacia al recaudar impuestos u otros ingresos de carácter local.
- Los procesos o iniciativas no se ven obstaculizados por escasez de dinero.
- Existe disciplina fiscal.

- Porcentaje de la población que paga efectivamente sus impuestos.

4.4. Meta**Eficacia de la ley****Indicadores de Logro****4.4.1. Mecanismos de acceso a la justicia****Criterios de Evaluación**

- Se aplican efectivamente los mecanismos de protección de derechos fundamentales.
- La resolución de los procesos judiciales es rápida.
- La seguridad personal y propiedad privada son protegidas eficientemente.
- Los jueces son inflexibles frente a presiones del gobierno, el sector privado y los ciudadanos.
- Acceso equitativo a la justicia (Evalúa el número de jueces por habitantes, número de casos archivados por juez, número de procesos pendientes por juez).

4.4.2. Índices de criminalidad**Criterios de Evaluación**

- Porcentaje de los procesos penales efectivamente resueltos.
- Nivel de homicidios por cada 100.000 habitantes. (se compara con el promedio latinoamericano).
- Evolución positiva en la reducción de homicidios en los últimos 3 años
- Porcentaje de la población que se siente segura.
- Porcentaje de la población que considera que la policía es eficaz.

4.5. Meta**Calidad en la prestación de servicios****Indicadores de Logro****4.5.1. Mecanismos de atención al ciudadano****Criterios de Evaluación**

- Existencia de mecanismos de atención al ciudadano.
- Eficacia de mecanismos de atención al ciudadano.
- Existencia de sistemas de gobierno electrónico o gobierno en línea.
- Eficacia de sistemas de gobierno electrónico o gobierno en línea.
- Agilidad en respuesta a quejas y reclamos de los ciudadanos.
- La exigencia de trámites y documentos para

procesos administrativos no obstaculiza la eficiencia de los mismos.

4.5.2. Calidad en la prestación de servicios.

Criterios de Evaluación

- El gobierno local cuenta con capacidades técnicas para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos.
- El gobierno local posee capacidades financieras para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos. ■



PARTICIPACIÓN Ciudadana

El programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD ha hecho énfasis en la importancia de crear condiciones de gobernabilidad democrática. Es decir, que no basta con que una sociedad se haya trazado un norte claro, tenga un sistema institucional eficaz y actúe con normas de buen gobierno, sino que además se requiere la promoción de la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, dentro de las que se incluye la participación electoral, la participación comunitaria entendida como la intervención solidaria en lo público y la participación de la sociedad civil para supervisar el gobierno y brindar alternativas para la participación política.

Aunque incipientes, los avances en América Latina han sido significativos en términos de apertura de escenarios de participación ciudadana, de fortalecimiento de organizaciones sociales que actúan en esas instancias, de reconocimiento de actores sociales tradicionalmente marginados del sistema político como indígenas y campesinos, de control social y de apropiación de los instrumentos. Podría decirse que se ha avanzado en un proceso que va de la negación al reconocimiento y de la teoría a la práctica.

Molina propugna por una ciudadanía efectiva a partir de "los avances en la democracia participativa y deliberativa que se convierten en una riqueza social no despreciable, proporcionan una categoría política que podría permitir superar la simple demanda del cumplimiento de los derechos, al ejercicio de la ciudadanía plena, entendiéndola como el asumir, también, a través de un nuevo pacto social, la responsabilidad y obligaciones que tenemos para reforzar un Estado suficiente y justo. Para esto es necesario concretar espacios de diálogo que luego se transformen en acciones concretas desde la sociedad civil y el Gobierno. Esto significa

profundizar prácticas legalizadas por la participación popular para reforzar la gobernabilidad democrática, paso superior al de sostener aparatos administrativos por sí mismos generando escenarios de concertación social que, en vez de responder a coyunturas extremas, tengan la capacidad de evitarlas".¹²

Además de sus ventajas políticas de construcción de consensos y legitimidad, Kliksberg, soportado en múltiples experiencias, demuestra como la participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas; ofrece ventajas comparativas, en tanto aporta a la sostenibilidad de los procesos; y se enmarca dentro de paradigmas de gerencia moderna.

El proceso hacia una democracia verdaderamente participativa está, por supuesto, inacabado y genera no pocas resistencias, en particular, porque aún no hay respuesta suficiente sobre su compatibilidad con los instrumentos de representación. Se contraponen, como ya se señaló, a los mecanismos de reproducción política clientelar predominantes en América Latina y amplía las posibilidades de control, empodera al ciudadano en detrimento de las estructuras intermedias y obstaculizantes y de las burocracias corruptas.

En término de administración, Kliksberg señala cómo es cuestionada por razones de eficientismo cortoplacista, de reduccionismo economicista, de predominio de la cultura organizacional formal.

Con todo, el camino recorrido parece no tener retorno y su aporte a la gobernabilidad, esto es,

¹²Molina Saucedo, Carlos Hugo. LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN, INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. Documento presentado en el foro de Gobernabilidad local promovido por el PNUD, celebrado en Bogotá en Diciembre del 2.002

a la viabilidad política de los procesos, resulta esencial.

Los criterios de evaluación de la participación ciudadana deberán considerar, al menos, el logro de las siguientes metas y la medición de los siguientes indicadores:

5.1. Meta

Participación electoral significativa.

Indicadores de Logro

5.1.1. Percepción positiva de los procesos electorales

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de la población en edad de votar que participa en los comicios electorales nacionales.
- Porcentaje de la población en edad de votar que participa en los comicios electorales locales.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión optimista frente a la utilidad de las elecciones.
- Capacidad de los ciudadanos de escoger a sus gobernantes guiados por los programas que estos proponen. Existencia de voto de opinión.

5.2. Meta

Promoción de la Participación Ciudadana

Indicadores de Logro

5.2.1. Existencia de mecanismos y escenarios de participación.

Criterios de Evaluación

- Existencia del mecanismo de consulta popular -derecho de propuesta de referéndum municipal a partir de la solicitud realizada por un porcentaje de firmas del censo electoral-
- Existencia de Mecanismos para la Iniciativa Ciudadana o Popular: posibilidad de realizar actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan alguna forma de colaboración (medios económicos, bienes, trabajo voluntario, suelo,...).

- Existencia de Mecanismos de Asamblea General Informativa o Audiencia Pública para debatir periódicamente y de forma directa los temas de la Ciudad.

- Existencia de escenarios de consulta y debate donde los afectados por las políticas dan su opinión y proponen alternativas.

- Existencia de escenarios donde se posibilitan los acuerdos entre el gobierno local y los ciudadanos.

- Los resultados y conclusiones extraídas de los procesos de consulta y concertación son tenidos en cuenta por la administración pública.

- Existencia de procesos de investigación o diagnósticos participativos para determinar problemas y prioridades sectoriales.

5.2.2. Realización de programas, proyectos, etc. con participación de la ciudadanía

Criterios de Evaluación

- La ciudadanía participa en el diseño e implementación de programas y actividades culturales, deportivas y recreativas.
- Existencia de procesos de cogestión. Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad.

- Cesión de la gestión de servicios y equipamientos públicos a entidades ciudadanas y a los usuarios.

- Descentralización territorial o sectorial de las decisiones del gobierno Local. Existencia de Juntas o Comités territoriales, Juntas comunitarias o Consejos Sectoriales de Participación.

- Incidencia efectiva de los acuerdos logrados en estos comités en las decisiones del gobierno local.

5.2.3. Existencia de organizaciones dedicadas a promover la participación ciudadana.

Criterios de Evaluación

- Existencia de asociaciones dedicadas a promover la participación.

- Existencia de agrupaciones intersectoriales de asociaciones en el municipio y reuniones continuas para tratar los temas generales de desarrollo local.
- Existencia de medios de comunicación municipal (T.V., radios, revistas,...), controlados por una institución autónoma, con participación plural de partidos y asociaciones.
- Apoyo permanente en los medios de comunicación para la difusión de las actividades de las asociaciones, partidos, etc.
- Recursos materiales a disposición de las asociaciones y/o subvenciones para las mismas.

5.2.4. Programas de formación ciudadana.

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de la población que conoce los espacios y mecanismos de participación.
- Existencia de guías y folletos acerca de trámites, derechos y obligaciones de los ciudadanos.
- Existe un presupuesto anual significativo para fomentar la participación.

- Existen recursos humanos en el gobierno local para funciones de asesoramiento ciudadano y de formación.
- Hay formación ciudadana previa para procesos de concertación y participación.
- Existen campañas en los medios de comunicación para la promoción de la participación y la formación ciudadana.

5.2.5. Percepción positiva de la relación ciudadanía – gobierno.

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca de la posibilidad de llevar a cabo con éxito iniciativas surgidas de la sociedad civil.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca de la importancia que el gobierno le da a los espacios de participación ciudadana.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca de la inclusión por parte del gobierno de las opiniones, sugerencias y conclusiones extraídas de los espacios de concertación y diálogo con la sociedad civil. ■

ENFOQUE DE Desarrollo Humano

“El DESARROLLO HUMANO es una teoría y una metodología del desarrollo económico, político y social que integra y supera los enfoques convencionales y no se reduce al aumento de la riqueza o del ingreso per cápita, sino que abarca otros valores como la equidad, la democracia, el equilibrio ecológico y la justicia de género, también esenciales para vivir mejor”.¹³

En 1990 el PNUD introdujo por vez primera este concepto para denominar el proceso de ampliación de las opciones de la gente – tanto materiales como las que se crean con la expansión de la capacidad humana y su funcionamiento. Se consideran capacidades el vivir una vida larga y saludable, tener conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. El concepto también incluye la libertad política, social, económica y cultural, un sentido de comunidad, oportunidades de ser creadores y productivos, el respeto por sí mismo y los derechos humanos. No se trata sólo de lograr esas capacidades, sino también el proceso de procurarlas, que debe ser equitativo, participativo, productivo y sostenible. El ser humano es el fin último del desarrollo. Son las personas y no las cosas quienes deben desarrollarse; y el desarrollo debe hacerlo la gente. Es decir desarrollo humano es el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente.

Los promotores de este paradigma – el Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, y el profesor Mahbub ul Haq – sostienen que “el desarrollo es libertad” y que, por eso, las políticas públicas deben generar opciones para que la gente lleve su propia vida de manera cada vez más satisfactoria.

El objetivo de la gobernabilidad es precisamente el mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano de los habitantes de la región, pero a su

turno, los avances que en este campo se logren son una condición de gobernabilidad. Por ese motivo, más que hablar de una sexta condición para el éxito de una iniciativa de desarrollo local, los resultados en desarrollo humano se configuran como un efecto positivo de las cinco condiciones anteriores. Además, toda iniciativa en desarrollo local que busque alcanzar resultados en desarrollo humano, fortalece a su vez la gobernabilidad democrática.

De esta manera, el capítulo de desarrollo humano busca analizar si se han establecido metas a nivel local en estos términos, si se han definido mecanismos de medición de las mismas, permitiendo monitorear los resultados y tener conocimiento sobre el éxito alcanzado en la iniciativa.

6.1. Meta

Las políticas públicas siguen los principios del desarrollo humano.

Criterios de evaluación

- Las políticas públicas cumplen con el principio de eficiencia (crecimiento económico). Las iniciativas productivas de desarrollo endógeno integran componentes de fomento empresarial, capacitación y encadenación productiva.
- Las políticas públicas cumplen con el principio de equidad. Las políticas públicas aseguran que tanto los costos como los beneficios se reparten de una manera justa entre grupos poblacionales de una misma generación y tienen en cuenta a las generaciones venideras.
- Las políticas públicas cumplen con el principio de libertad (democracia política, participación ciudadana, identidad cultural).

6.2. Meta

La planificación se hace en términos de fines de desarrollo humano.

Criterios de evaluación

¹³ Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia - 2003. El conflicto, callejón con salida. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Primera edición: septiembre 2003.

- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la muerte prematura y favorecer a una vida larga y saludable.
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la muerte materna.
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la muerte por violencia .
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la ignorancia.
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población la falta de recursos económicos.
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la imposición de autoritarismos y del temor.
- Las políticas públicas contribuyen a potenciar el desarrollo relativo al género.
- Las políticas públicas contribuyen a la potenciación de género.

6.3. Meta

Impacto efectivo de las acciones en el desarrollo humano local.

Criterios de evaluación

- La ciudadanía percibe la existencia de resultados concretos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población gracias a las acciones del gobierno local.■

LA AGENDA: un instrumento para la acción

Como se habrá notado, las condiciones de gobernabilidad que se proponen se alimentan unas de las otras conformando un círculo virtuoso. Si el gobierno es más transparente, mayor es la confianza de los ciudadanos en las instituciones; a mayor grado de confianza, mayor liderazgo; a mayor liderazgo, más viable la construcción de relaciones propositivas entre actores; a mejor relación entre los actores, más fácil la producción de resultados, a mejores resultados, más participación, a más participación, más sostenibles los procesos, etc.

Otra característica de la fórmula propuesta es que se predica de un proceso general y de un proyecto en particular. Esto es, una sociedad que logra consensuar una visión de desarrollo, la cual es liderada por personas y organizaciones que gozan de legitimidad democrática, a la que aportan los actores cada uno en el rol que le corresponde, que es administrada y ejecutada mediante instrumentos transparentes, eficientes y eficaces, cuyo proceso se concibe, ejecuta y controla con la participación activa de los ciudadanos y que produce resultados positivos en términos de desarrollo humano, es una sociedad gobernable.

Pero el mismo test de gobernabilidad deberá aplicarse a cada proyecto en particular. Así por ejemplo, un proyecto de transporte masivo en cualquier ciudad latinoamericana deberá

verificar esas mismas condiciones para asegurar su viabilidad política. Ese proyecto deberá estar enmarcado dentro de una visión de desarrollo, tiene que contar con un equipo que genera confianza ciudadana, debe contar con los aportes de quienes están implicados en las decisiones, debe incluir a los afectados, debe ejecutarse con criterios gerenciales modernos, debe ser sostenible financieramente, debe contar con el apoyo ciudadano y debe impactar positivamente los indicadores de velocidad promedio, de seguridad, etc.

Propuesta de esta manera la agenda de gobernabilidad se constituye en un instrumento útil para enmarcar las acciones de las agencias de cooperación y de la banca multilateral en materia de fortalecimiento de la gobernabilidad en el nivel local, las cuales en muchos casos han sido puntuales y no suficientemente comprensivas, así como en un mecanismo necesario para evaluar la viabilidad política de proyectos, que pueden estar técnicamente bien concebidos pero que no siempre pueden ejecutarse o sostenerse por no contar con un sistema de monitoreo como de este tipo.

Finalmente, las variables de verificación son un insumo para la formulación de un indicador de gobernabilidad que permita hacer un ranking, que cumple un papel de control político y social. ■

BIBLIOGRAFÍA

Altman David y Rossana Castiglioni. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA? http://www.iigov.org/dhial/?p=9_03

Cruz, César Nicandro. GOVERNABILIDAD Y 'GOVERNANCE' DEMOCRÁTICAS: EL CONFUSO Y NO SIEMPRE EVIDENTE VÍNCULO CONCEPTUAL E INSTITUCIONAL http://www.iigov.org/dhial/?p=23_05

DHIAL #20. Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la Declaración de Baeza. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas. http://www.iigov.org/dhial/?p=20_02

Duhau, Emilio GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA A NIVEL LOCAL. PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO ALTERNATIVA AL CLIENTELISMO Y EL CORPORATIVISMO. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/duahu.html>

Durán de Jager, Patricia. DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FACTORES CLAVES PARA LA GOVERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA www.femica.org

Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia - 2003. El conflicto, callejón con salida. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Primera edición: septiembre 2003.

Kliksberg, Bernardo. SEIS TESIS NO CONVENCIONALES SOBRE PARTICIPACION. Texto sin publicar, enviado para el foro de gobernabilidad local realizado en Bogotá en Diciembre del 2.002 por el proyecto Feria Virtual de Gobernabilidad local.

McCubbins, M.D. y Schwartz, T. 1984. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28, 165-179.

Martínez, Elena. GOVERNABILIDAD: LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO HUMANO. EL ROL DEL PNUD http://www.iigov.org/dhial/?p=1_09

Matos Luis, COMO GARANTIZAR LA GOVERNABILIDAD EN SISTEMAS COMPLEJOS. http://www.centropolitico.org/marketingpolitico/articulos/sistemas_complejos.html

Molina Saucedo, Carlos Hugo. LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN, INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. Texto sin publicar, enviado para el foro de gobernabilidad local realizado en Bogotá en Diciembre del 2.002 por el proyecto Feria Virtual de Gobernabilidad local

Peñalosa Londoño, Enrique. Ciudad e igualdad. Documento elaborado para el proyecto Feria Virtual de Gobernabilidad local. Edición digital

Prats, Joan. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA. http://www.iigov.org/dhial/?p=7_07

Prats, Joan. GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO. Marco conceptual y analítico. http://www.iigov.org/revista/?p=10_04

Prats, Joan. LIDERAZGOS PARA LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA AMÉRICA LATINA FINISECULAR. <http://www.iigov.org/dhial/?p=00>

Przeworski, A. 1996. *On the design of the state. A principal-agent approach*. New York University.

Rosales Mario. CÓMO FUNCIONA EL BUEN GOBIERNO LOCAL. <http://www.ubolivariana.cl/extension/docsigp/buen%20gob.pdf>

Santiso, Carlos. GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMAS ECONÓMICAS DE SEGUNDA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA. http://www.iigov.org/revista/?p=8_10

Sevidvash Farhang. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA PROMOCIÓN DE UNA GOVERNABILIDAD GLOBAL DEMOCRÁTICA. http://www.iigov.org/dhial/?p=17_06

RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

Achinstein, Peter, "Los Modelos Teóricos", *The British Journal of Philosophy of Science*, Vol. XVI, No. 62, 1965.

Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Oxford University Press, 2005.

Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Allieri, Christopher, "Pánel: El rumbo de nuestras organizaciones, nuevas fórmulas para un nuevo milenio", Ponencia en el Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Chihuahua, México, 16 y 17 de noviembre 2000.

Ardite, Benjamín, "Trayectoria y potencial político de la idea de sociedad civil", *Revista Mexicana de Sociología*, 66, 1, enero-marzo 2004.

Blanco Ismael y Gomá Richard, "La crisis del modelo de gobierno tradicional" *Gestión y Política Pública*. Vol. XII, 1, semestre de 2003, pp. 5-42.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo Veintiuno editores, 1997.

Bunge, Mario, *La Investigación Científica*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002.

Bustillos, Sandra, *Territorio, instituciones y actores sociales en la gestión del agua en Ciudad Juárez, Chih.* Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco, México, 2004.

- Butler, Eamonn *et al.*, *Privatización, el inevitable sendero del gigante decreciente*, Centro de Estudios en Economía y Educación, Monterrey, México, 1988.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Gestión Pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?" en: *La gestión pública y su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Carlsson, Kohlin y Ekbohm citados por Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de Proyectos Sociales*, México, Siglo veintiuno Editores, 1996.
- Castro Salinas Consuelo, "Situación del tercer sector en México", en *El tercer sector Iberoamericano: fundaciones asociaciones y ONG'S*, Tirant Lo Blanch, España, 2001.
- CEESP, *Las empresas estatales, la burocracia y la Modernización*, México, mimeo, 1986.
- Centro Mexicano para la Filantropía, *Fondos federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, México, s/e, 2003.
- Chiavenato, Adalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México, Mc Graw-Hill, 2000.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per, "La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa" *Gestión y Política Pública*. Vol. X, 1, primer semestre 2001, pp. 55-100.
- Ciudades, *Análisis de coyuntura, teoría e historia urbana, pobreza de la política social*, Red Nacional de Investigación urbana, México, s/e, s/f., Tomo 26.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI, 2006.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew, *Sociedad Civil y Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

- Cortina, Adela y Martínez, Emilio, *Ética*, España, Editorial Akbal, 2001.
- Cuarón, Pablo, "Lo que nos une: Presentación del marco conceptual y metodología del encuentro" Ponencia en el Segundo Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Chihuahua, México, 15 y 16 de noviembre 2001.
- Davis, Duane, *Investigación en administración*, México, International Thomson, 2001.
- Ebrahim Alnoor, "Making sense of accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits" *Non Profit Management & Leadership*, 14, 2, Winter 2003, pp. 191-212.
- Elizondo Rodolfo, "Conferencia de apertura: una propuesta nacional para la vinculación" Ponencia en el Segundo Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Chihuahua, México, 15 y 16 de noviembre 2001.
- FECHAC, *Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Chihuahua 2001-2002*, México, 2002.
- Fernández Santillán, José, *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Ed. Oceano, 2003.
- Gall Meredith D., Gall Joyce P. and Borg, Walter R., *Educational Research. An introduction*. USA, Pearson, 2007.
- García, Sergio y Cobos, Cristina, "Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil", en: Monsiváis, Alejandro (compilador), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- George, Claude S. y Álvarez, Lourdes, *Historia del pensamiento administrativo*, México, Pearson, 2005.

- Gibbard, Allan and Varian, Hal R., "Economic Models" *The Journal of Philosophy*, 75, 11, 1978.
- Gozzi, Gustavo, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Grianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, España, Siglo Veintiuno Editores, 1997.
- Green, Rosario. *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*. Secretaría de Relaciones Exteriores/Editorial Nueva Imagen, México, 1988.
- Hernández Sampieri Roberto, Fernández Carlos y Bautista Pilar, *Metodología de la investigación*, México, Mc Graw Hill, 2006.
- Hill Charles, W. L. y Jones, Gareth R., *Administración Estratégica. Un enfoque integrado*. México, McGraw-Hill, 1999.
- Hobbes, Thomas, *El Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Iglesias Antelo, Susana, Sulé Alonso, M. Aranzazu, *Análisis Multivariable para las Ciencias Sociales*. España, Pearson, 2003.
- Laurell, Ana Cristina, "La política social del neoliberalismo mexicano", en Revista Ciudades: Análisis de la coyuntura, teoría e historia urbana. Título: Pobreza de la política social, Tomo 26, abril-mayo de 1995, RNIU, México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- Mainwaring, S. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford University Press, 1999, Stanford.
- Mason, Edgar, *El otro camino*, México, Editorial Posada, 1987.
- May, Tim, *Social Research. Issues, methods and process*. Open University Press, USA, 1997, pags, 182- 183.
- Méndez, Ignacio; Namihira, Delia; Moreno, Laura y Sosa, Cristina, *El protocolo de investigación: Lineamientos para su elaboración y análisis*, México, Trillas, 2006.

- Monsiváis, Alejandro (compilador), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- Morin, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, España, Gedisa, 1998.
- Murua Hernández Sara Lygeia, Meza Aceituna, Yuri. *Asistencia Privada. Caridad o Derecho*. México, Ediciones Quinto Sol, 2001.
- Oliver P. John, y Benet-Martínez, Verónica, "Measurement: Reliability, Construct Validation, and Scale Construction, en Reis Harry T, y Judd, Charles M., *Handbook of research methods in social and personality psychology*, New York, NY, Cambridge University Press, 2000.
- Olvera, Alberto J., *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, Cuadernos de la sociedad civil, México, s/e, 2001.
- Piñar Mañas, José Luis, *El tercer sector Iberoamericano: fundaciones asociaciones y ONG'S*, España, TIRANT LO BLANCH, 2001.
- Rey Roman, Germán, "Inclusión, ética y participación: la reconstrucción desde los conceptos", ponencia en el Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil" Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Año 2000.
- Reygadas Robles, Gil Rafael, y Zarco Mera, Carlos, *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones civiles*, México, s/e., 2006.
- Rivera Aragón, Sofía y García Méndez, Mirna, *Aplicación de la estadística a la psicología*, México, Porrúa, 2005.
- Santaolària, Prat y Doval Eduardo, "Construcción y análisis de escalas" en *Análisis Multivariable para las Ciencias Sociales*, España, Pearson Prentice Hall, 2003.
- Sen, Amartya K., *Bienestar, justicia y mercado*, España, Paidós, 1997.

- Stevenson, William J., *Estadística para administración y economía*, México, Alfaomega, 2005.
- Tamayo y Tamayo, Mario, *El Proceso de la Investigación Científica*, México, Limusa, 2003.
- Uvalle Berrones, Ricardo. "La recuperación conceptual y metodológica de la administración pública" *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*. 10, 33, Sept-Dic 2003, pp. 249-272.
- Van Gigch, John P., *Teoría general de Sistemas*, México, Editorial Trillas, 1990,
- Verduzco, Ma. Isabel y Aguirre Reveles, Rodolfo, "*Índice de la Sociedad Civil en México. Proyecto Social en México reporte preliminar.*" México, Civicus/CEMEFI, 2003.
- Verduzco, Gustavo, List, Regina y Lester, Salomon, *Perfil del sector no lucrativo en México*, The Johns Hopkins University y el Centro Mexicano para la Filantropía, México, s/e, s/f.
- Visauta Vinacua, Bienvenido, *Técnicas de investigación social. Modelos causales*, España, Hispano Europea, 1986.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Wolfle Lee, "Sewall Wright on Method of Path Coefficients: An Annotated Bibliography" *Structural Equation Modeling*, 1999, 6 (3), 280-291. Recuperado en abril de 2008 en base de datos EBSCOHOST de la UACJ.
- Wu, Tina, "A culturally Sensitive Health Care Practice Model-Theory Construction and Its Testing". *The American Journal of Chinese Medicine*, 32, 3, 2004.

_____, Pronunciamento de las organizaciones de la sociedad civil en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones. En *México Transparente*, Boletín informativo, año 1, número 3, julio-septiembre de 2005, pp. 1-3.

Recursos de Internet (Revistas electrónicas)

Aguilar Villanueva, José, “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, ponencia en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y e la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. – 2 nov. 2007, Recuperado el 1 de julio de 2008 de <<http://www.clad.org.ve>>.

Álvarez, Carmen, Reyes, Aida Yarira y Carreón, Héctor, “Modelos Teóricos para las Ciencias Administrativas” *Avances*, s.v, No. 158, Octubre 2007, pp. , Recuperado el noviembre 2007 de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, <www.uacj.mx>.

Archer, Thomas M., “Web-Based Surveys”, *Journal of Extension*, Vol., 41, No. 4, Agosto 2003, recuperado el 10 de junio de 2007 de <<http://www.joe.org>>

Arnold Marcelo y Osorio Francisco, Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas Cinta de Moebio No.3. Abril de 1998. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile.

<http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frames45.html>
[consultado enero 5, 2005].

Echavarría Koldo, “Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad”. Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004, recuperado el 9 de septiembre de 2006 de <<http://www.clad.org>>.

Cortina, Adela y Martínez, Emilio, “*Ética*”, Editorial Akbal, España, 2001.

Dillman, mencionado por Thomas M. Archer, “Web-Based Surveys”, *Journal of Extension*, Vol., 41, No. 4, Agosto 2003, p. 1, recuperado el 10 de junio de 2007 de <<http://www.joe.org>>.

Kaufmann Daniel, Kraay Aart y Mastruzzi Massimo, "Governance Matters IV: Nuevos datos, Nuevos Desafíos" [www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html]

Kauffman, Kraay y Labatón, "Aggregation Governance Indicators", *Policy Research Working paper 2195*, 2000. [En línea] http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf en: Oriol Prats, Joan, "El concepto y el análisis de gobernabilidad", [En línea] *Instituciones y Desarrollo*, 14-15, 2003, España, p. 241.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters IV: Nuevos datos, Nuevos Desafíos", Recuperado el 30 de septiembre del 2006 de www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html.

Lopez-Bosh L, Carlos, "*Relatoría y resultados de la consulta*", Ponencia en el Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Chihuahua, México, 16 y 17 de noviembre 2000.

Echevarria, Koldo, "Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad", Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004, Recuperado el 20 de septiembre de 2006 de www.clad.org.

Elizondo Rodolfo, "*Conferencia de apertura: una propuesta nacional para la vinculación*" Ponencia en el Segundo Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Disquette de las Memorias del Encuentro Estatal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Chihuahua, México, 15 y 16 de noviembre 2001.

Galán José, "Datos de una amplia investigación realizada en la UAM (Cedloc)" [En línea] <http://www.uam.com>, junio 24, 2001 [Febrero , 2003]

Gunn Holly, Web-based Surveys: Changing the Survey Process, peer-reviewed journal on the Internet (en línea consultado junio 2007) pag, 11

Grupo del Banco Mundial, Dirección Subregional para Colombia y México, *¿Qué es el Banco Mundial?*, Recuperado 24 de septiembre de 2005, de <<http://www.bancomundial.org.mx>>.

Kauffman, Kraay y Labatón, "Aggregating Governance Indicators", *Policy Research Working paper 2195*, 2000. [En línea] http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.

Incide Social A.C., Cemefi, Itam, INCL, "Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México" [En línea www.agendafiscalsociedadcivil.org/files/afiscal.pdf] Pág, 47.

Indesol, *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, recuperado mayo 20 de 2007 de <www.indesol.gob.mx>.

Malik Adeel, "State of the Art in Governance Indicators" Human Development Report 2002, UNDP, pag. 3 y 4,[en línea www.undp.org , consultado el 20 de enero del 2007].

Martínez Emilio. Conferencia Inaugural "Hacer el bien: un desafío ético" VII encuentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil, El arte del bien común: Nuestro reto, llevado a cabo en la ciudad de Chihuahua el día 15 de noviembre del 2006. 12:30 p.m.

Mayntz Renate, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y Democracia*, s/vol., No. 21, 2001, p. 1. Recuperado el 30 marzo de 2006 de <<http://www.clad.org.ve>>.

Oriol Prats Joan, "El concepto y el análisis de gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, 2003, España, p. 240, recuperado el 20 de marzo del 2006 de Instituto Internacional de Gobernabilidad, página de Internet <<http://www.iigov.org>>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina: documento*

preparado por el Proyecto Regional Feria del Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina. Bogotá, Colombia, 2004.
Recuperado: agosto 2005

<http://www.logos.undp.org.co/fileadmin/docs/auditorio/Agenda_Espanol.pdf>

Transparency International, “*Barómetro Global de la Corrupción 2004*”,
Recuperado el 22 de abril del 2005 de <<http://www.lasociedadcivil.org>>.

Red Interamericana para la Democracia. “Índice de Participación Ciudadana en 7 países de la región” [En línea] <http://www.concienciadigital.com.ar>
[Consultado abril 2005]

Indesol, *Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil*,
recuperado mayo 20 de 2007 de <www.osc.gob.mx/index.aspx>

Servicio de Administración Tributaria, *Directorio de donatarias autorizadas*,
Recuperados el 20 de mayo del 2007. de <<http://www.sat.gob>>.

Centro Mexicano de la Filantropía, “En torno a la filosofía”, Recuperado el 10 de febrero del 2003 de <<http://www.cemefi.org/>>

Shafritz, Jay M. y Hyde, Alvert C., *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Trinidad Zaldivar, Ángel, “*La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21, Oct. 2005, Recuperado el 9 de febrero de 2007 en <www.clad.org.ve/fulltext/0052525.pdf>

Vergara Rodolfo, *La transparencia como problema*, Cuadernos de Transparencia 5, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2005, p. 17, en www.ifai.org.mx/publicaciones/transparencia_problema.pdf, [Consultado febrero 2007]

World Bank. “Memorando of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the executive directors on a Country Assistance Strategy of the World

Bank Group in Partnership with the United Mexican States” Abril 15, 2004.
En www.worldbank.com [consultado en septiembre 20 de 2005] p. 23

Entrevistas, talleres y seminarios

Entrevista Ing. Samuel Kalish, fundador de Fechac., 16 de noviembre del 2006, en Ciudad Chihuahua, Chih.

Víctor Manuel Quintero Uribe, “Construcción de indicadores para la dimensión social” presentado en el Seminario-Taller “De la buena voluntad al impacto social”, Cd. Chihuahua, Chih. Agosto 2006, p. 8

Carlos Carrera, Fomento Social del Estado de Chihuahua, discurso de apertura del VII encuentro de las Organizaciones de la Sociedad Civil. “El arte del bien común: Nuestro reto”. Noviembre 15 del 2006, Centro de Convenciones y Exposiciones, Chihuahua, Chih.

Candanedo Annete, curso: “Sostenibilidad y movilización de recursos”, durante el taller Dirección y Gerencia Social para Organizaciones de la Sociedad Civil, Cd. Juárez, México, 3 y 4 de julio del 2007, Pag, 2.

Entrevista realizada a la Lic. María del Carmen M. de Casavantes, Directora Ejecutiva de Fechac, en las oficinas de la Fechac, el día 12 de febrero del 2003, Ciudad Juárez, Chih.

Entrevista realizada a Thelma Manzano, el 18 de noviembre del 2005, en Cd. Juárez, Chih.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**Programa de Posgrado en Ciencias de la
Administración**

Oficio: PPCA/GA/2009

Asunto: Envío oficio de nombramiento de jurado de Doctorado.

Coordinación

Dr. Isidro Ávila Martínez
Director General de Administración Escolar
de esta Universidad.
P r e s e n t e.

At'n.: Lic. Balfred Santaella Hinojosa
Coordinador de la Unidad de Administración del Posgrado

Me permito hacer de su conocimiento, que la alumna **Carmen Lucila Álvarez González** presentará Examen de Grado dentro del plan del **Doctorado en Ciencias de la Administración** toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo y su tesis, por lo que el Subcomité de asuntos académicos y administrativos de Doctorado, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

Dra. Lucia Andrade Barrenechea	Presidente
Dr. Roberto Moreno Espinosa	Vocal
Dra. Sandra Bustillos Durán	Secretario
Dr. Robert Patrick Gun Cuninghame	Suplente
Dr. Rodolfo Rincones Delgado	Suplente

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
"Por mi raza hablará el espíritu"
Cd. Universitaria, D.F., 4 de junio del 2009.
El Coordinador del Programa


Dr. Carlos Eduardo Puga Murguía