



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

***Evaluación de la Política Social.***  
***Nueva institucionalidad democrática, post-burocrática,***  
***para la transición hacia un modelo de desarrollo social***  
***sustentable.***

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:  
CARMEN FABIOLA TORRES BOLAÑOS

ASESOR:  
PROFR. CORNELIO ROJAS OROZCO



**CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F., 2015**



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.

## **Agradecimientos**

### **A Dios:**

Por que tus tiempos son perfectos...  
Por el amor y las bendiciones que he tenido en mi vida.  
Por tu protección y guía.  
Por todos los ángeles que has puesto en mí camino.

### **A mis padres:**

Por sus consejos y apoyo incondicional.  
Ustedes son la mayor bendición que he tenido en mi vida, con su ejemplo y amor me han guiado, corregido e impulsado, simplemente no hay palabras para expresar el enorme amor, agradecimiento y admiración que les tengo.

### **A mis hermanas:**

Por sembrar en mí la semilla de la superación y por la enorme fortuna de tenerlas como hermanas, confidentes, cómplices y amigas, las amo.

### **A Jonnathan y a nuestra manada**

Por tus comentarios, cuestionamientos, observaciones y apoyo incondicional.  
Te amo.

### **A mis amigas y amigos**

Por estar conmigo en cada etapa de mi vida, ustedes son mi apoyo incondicional, a veces la voz de mi conciencia y la familia que elegí.

### **A mis maestros**

Simplemente nada de esto sería posible sin ustedes.

## Contenido

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>I. Marco teórico-conceptual</b>	<b>4</b>
1.1. Estado y Administración Pública	4
1.2. Evaluación de políticas y sus distintos enfoques	17
1.3. Sustentabilidad Social y evaluación	29
1.4. Política social	33
1.5. Nueva Institucionalidad Democrática (NID).	36
<b>II. El marco normativo e institucional</b>	<b>44</b>
2.1. Principios y objetivos de la política social	44
2.2. Normatividad en materia de Evaluación	47
2.3. Instituciones de política social	56
<b>III. Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México</b>	<b>62</b>
3.1. Antecedentes	62
3.2. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014. CONEVAL	73
3.3. El balance político-institucional de la crisis social contemporánea	80

<b>IV. La transición hacia un modelo de desarrollo social sustentable, post-burocrático.</b>	<b>89</b>
4.1. El paradigma de institucionalidad democrática, post-burocrática	91
4.2. Nueva política social	109
4.3. Articulación de las políticas económica y social	113
4.4. Fortalecimiento de la capacidad de regulación y planeación democrática del Estado. Contribución del Poder Legislativo	126
4.5. Institucionalización de la acción colectiva. Gobiernos comunitarios y Gabinete de Desarrollo Social Sustentable.	129
<b>Conclusiones</b>	<b>159</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>164</b>

## Introducción

La política social tiene una visión distorsionada del desarrollo social, de las causas multidimensionales de la desigualdad social y la pobreza. Se carece de una política con enfoque territorial integral, que incluya a la vez factores como la diversidad social, política, económica, ambiental y el papel de los movimientos sociales. Predominan las acciones aisladas, homogeneizadoras y asistenciales las cuales se caracterizan por su visión del corto plazo, lo que ha limitado la posibilidad de revertir los rezagos sociales.

Si bien el esfuerzo gubernamental en las últimas décadas ha logrado alcances presupuestales significativos en los rubros de la política social, aún quedan rezagos importantes. Las encuestas de opinión, con resultados distintos al discurso oficial demuestran que el desarrollo social atraviesa por una severa crisis; que la economía no marcha bien y que la calidad de vida es cada vez más preocupante. El crecimiento de la pobreza abierta, el desempleo, la cuestionada calidad de los servicios de salud y educación, la falta de acceso al crédito o la tecnología, la inseguridad y los riesgos de ingobernabilidad, han alimentado desaliento y desconfianza generalizados de la sociedad en sus representantes y autoridades en los tres niveles de gobierno.

La globalización ha globalizado el capital financiero especulativo y fragmentado la precaria unidad de las sociedades y los pueblos. Se fragmenta lo jurídico de lo político-institucional, (el poder político utiliza el derecho como instrumento), la economía de la sociedad y el Estado de la sociedad civil.

Esto produce como consecuencia una crisis múltiple: de representatividad (los representantes no representan a los representados); de legalidad (la ley deviene en instrumento del poder y no en sistema de límites al poder); de legitimidad (la ley no representa la voluntad general sino los intereses dominantes del poder político, económico y financiero); de credibilidad en la institucionalidad (la sociedad no percibe a la institución como la causa y el cauce del poder, sino como un instrumento en manos del poder para legitimar y legalizar sus acciones de facto).

Además, se debilita la soberanía y el Estado pasa a ser parte de un tejido transnacional y se separa cada vez más de la propia sociedad de la que proviene en tanto se integra como vigilante y guardián de los intereses de las redes de poder mundial.

La gravedad de tales problemas estructurales que enfrenta la sociedad mexicana en su conjunto, no admiten respuestas ni soluciones administrativistas o tecnocrático-productivistas. Se trata de temas y asuntos que han abrumado la agenda nacional y que exigen nuevos enfoques de Evaluación de la Política Social, que conduzcan a transformaciones estructurales orientadas a la reforma social pendiente, -después de las realizadas en materia política y económica-, en la perspectiva del corto, mediano y largo plazo del desarrollo social *sustentable*, enmarcadas en amplios consensos.

En ese contexto, el presente trabajo pretende, por una parte, cuestionar el modelo actual de Evaluación de la Política Social, identificando algunos elementos que pueden ayudar a comprender la ineficacia de esfuerzos alineados al imperio de la burocracia, el presupuesto y la tecnología, -Nueva Gestión Pública-, con la intención de mejorar las acciones de los gobiernos hacia un mayor bienestar, con base en instrumentos como la eficiencia económica, la transparencia y rendición de cuentas, o bien, la *gobernanza* idealizada como participación social, desde la lógica gerencista de la administración pública tradicional; y por otra, a repensar la eficacia político-social del Estado y la evaluación de sus tareas, en un contexto articulado de profundas transformaciones propias de las sociedades modernas, orientadas a *la transición hacia un modelo de desarrollo social sustentable*, con énfasis en la organización comunitaria como eje de una Nueva Institucionalidad Democrática *post-burocrática* (NID), a partir de lo local, “de abajo hacia arriba”.

A lo largo del trabajo se usarán indistintamente los términos "política social" y "política de desarrollo social", con enfoque de sustentabilidad, integrador, holístico o interdisciplinario, procurando trascender la visión dominante de lo

procedimental para abordar de manera conjunta y no separar los procesos sociales, económicos, naturales, culturales e institucionales que la determinan; así mismo, asumir que la política social no se circunscribe a las acciones y programas que lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), ya que por su naturaleza transversal e integral, como sistema de acción pública, incluye las que realizan otras dependencias y entidades de la administración pública federal.

Esto supone que la evaluación de la política social y el desarrollo social sustentable, requieren de un ejercicio intelectual mucho más complejo, que incorpora nuevos elementos teórico–conceptuales y estrategias político–institucionales integrales y articuladas, al que esta investigación se atreve a aproximarse someramente.

Para tal propósito, el trabajo se organiza en cuatro apartados, además de esta introducción y algunas conclusiones finales. En el primer capítulo se presenta el marco de referencia teórico–conceptual adoptado para dar sustento y entender el papel de la evaluación de la política social bajo diferentes perspectivas de gobierno; en el segundo capítulo se intenta un análisis del marco normativo e institucional de la política social y de su evaluación por parte del gobierno federal, con la intención de identificar sus limitaciones para hacer garantizables los derechos sociales; en el tercer capítulo se revisa la actividad evaluativa del Coneval, a la luz de los resultados para abatir las desigualdades y la pobreza en un contexto de crisis global; y en el cuarto capítulo se ofrecen algunas estrategias que se consideran necesarias para la transición hacia el *desarrollo social sustentable* a partir de un modelo de Nueva institucionalidad democrática post-burocrática (NID), con base en un ejercicio más democrático del poder público.



## I. Marco teórico-conceptual

### 1.1. Estado y Administración Pública

Uno de los propósitos de este capítulo es la búsqueda de los fines sociales del Estado y de las diversas concepciones que se tienen de la Administración Pública como fundamentos para la construcción de un nuevo paradigma de Institucionalidad democrática capaz de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales y el diseño de una Política social con base en la capacidad autogestiva de la organización comunitaria.

#### 1.1.1. Estado.

Podemos encontrar al menos tres posiciones desde las cuales se aborda el concepto de Estado; por su énfasis sociológico o político, por su enfoque jurídico o por conceptos deontológicos que persigue. Las definiciones presentan coincidencias respecto de los elementos más generales del concepto, difiriendo en el énfasis que se pone en uno de los elementos, lo cual le da un sello distintivo a cada concepto concreto<sup>1</sup>.

En general, el Estado es la forma de organización política que se otorga una sociedad para permitir su convivencia. Según algunos especialistas en el tema, éste surge de manera simultánea con el derecho, mismo que es producido por el propio Estado, por otras corporaciones sociales de menor magnitud e importancia y por el pueblo en general. El Estado es, por tanto, una estructura, la cual contiene un marco jurídico definido que le permite estructurarse a sí mismo, además de establecer su relación con la sociedad y normar los derechos y obligaciones de los habitantes que se encuentran en él.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Pablo Escobar, Cristian Laso, Fabián Yévenes. Estado Social y Democrático de Derecho. Facultad de Derecho. Universidad Andres Bello Viña Del Mar, Chile.

<sup>2</sup> Ídem

## El Estado liberal

El Estado moderno ha pasado por varios modelos de gobierno que han marcado la tendencia hacia la atención de sectores sociales, un ejemplo de esto es el Estado liberal, el cual obedece a la doctrina filosófica del liberalismo que sigue teniendo influencia en la visión estatal contemporánea y por lo tanto en la actuación gubernamental así como repercusiones sociales hasta nuestros días. Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta la influencia ineludible de esta ideología se enuncian las tres vertientes del liberalismo y los diferentes tipos de estado.

- El liberalismo clásico de *laissez-faire* y el Estado guardián
- El liberalismo keynesiano y el Estado benefactor
- El liberalismo “moderno” de *laissez-faire* y el Estado mínimo o neoliberalismo<sup>3</sup>

### El Estado liberal clásico.

Nace como una forma de contrarrestar el poder absoluto de las monarquías reconociendo y protegiendo los derechos de los individuos ante el abuso del poder, basó sus preceptos en la división de poderes y la creación de un marco constitucional que buscaba la reivindicación de los derechos económicos, civiles, políticos y religiosos.

John Locke sienta las bases filosóficas de la ideología liberal, defendió los derechos de la libertad y propiedad como derechos reservados por los individuos al hacer el pacto social, sin embargo a partir de estas ideas se crea la tendencia del individualismo y desconfianza hacia el Estado.

De esta manera surge el Estado liberal de Derecho el cual “es la concepción del Estado como pura forma del Derecho individual, cuya protección es el único fin de la estructura política. Esta construcción se obtiene mediante el

---

<sup>3</sup> Villarreal, René, 1993, Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno, FCE, México, D.F.

establecimiento de mecanismos que mantengan la actividad del Estado dentro de su órbita precisa, sin interferir en la plena libertad de los individuos<sup>4</sup>”

Jurídicamente, se representa en: la existencia de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. La pirámide jerárquica de las normas, que partiendo de la cúspide de la Constitución, desciende a los múltiples aspectos regulares de la vida y de las relaciones económicas y personales de los ciudadanos; y la sumisión de todas las actuaciones, de particulares y de los propios poderes del Estado, a la visión de los Tribunales, que deben actuar conforme a las normas adoptadas, por derivación de la voluntad popular, a través de los instrumentos legislativos constitucionalmente previstos<sup>5</sup>.

El Estado se ve limitado a actuar en la vida económica, sin embargo mantiene su estatus de Estado guardián, reconociendo que existen tareas de orden público en las que es necesaria la actuación del poder Estatal; con ello surge la forma moderna de convivencia social, en donde los derechos fundamentales de libertad, propiedad y seguridad deben ser protegidos y respetados por la autoridad.

Sin embargo la corriente liberal burguesa del Estado comenzó a entrar en crisis ya que la igualdad formal ante la ley produjo desigualdades económicas, pues se inclinó por la defensa de la libertad del desarrollo industrial y mercantil, favoreciendo a los burgueses, lo cual devino en la ineficaz distribución de la riqueza y conflicto social principalmente con la clase obrera, aunado a esto el liberalismo clásico no logró responder a las nuevas circunstancias que se desataron en la etapa de la postguerra y la crisis de 1929.

#### Liberalismo keynesiano: el Estado Benefactor

Para responder a las nuevas problemáticas que surgieron con la crisis surge una nueva corriente del liberalismo liderada por Keynes. Esta nueva corriente propone que el Estado intervenga en la vida económica y de esta manera los

---

<sup>4</sup> González, Uribe, Héctor, 1989, *Teoría Política*, séptima edición, Porrúa, México.

<sup>5</sup> Pablo Escobar óp. Cit.

gobiernos puedan imponer políticas que garanticen el pleno empleo y la manutención del equilibrio económico. Cabe destacar que esta visión sigue sosteniendo los principios de libertades económicas, libre mercado y el interés individual.

El Estado se convierte en un agente económico que tiene la responsabilidad de intervenir con políticas macroeconómicas que regulen la producción, el empleo y el ingreso nacional para lograr el progreso económico y social. Mediante todas estas instituciones de intervención, el estado bienestarista, sin romper con el modo de producción capitalista, establece mecanismos de redistribución por el cual el beneficio de los sectores más ricos de la sociedad se ve acompañado por el incremento del bienestar de los sectores más pobres.<sup>6</sup>

“Sus políticas sociales se enmarcaron en el modelo del Welfare State, que sustenta una política social basada en la intervención del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos, principalmente: salud, educación y seguridad social. Se trata de un Estado promotor de una redistribución indirecta del ingreso con la capacidad para crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía”<sup>7</sup>.

Según el momento histórico en que se desenvuelve el Estado benefactor, éste debe garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar, y de no ser así, se consideraría que está dejando de lado una de sus labores fundamentales, lo que pondría en duda su legitimidad. A partir de esta teoría, se entiende que el Estado tiene la misión de corregir las desigualdades económicas y sociales existentes en la comunidad para convertirse en un Estado redistribuidor de la riqueza.

El modelo del Estado benefactor reconoció nuevamente los derechos sociales e institucionalizó la seguridad social. Estas acciones dieron respuesta a la crisis social que se gestó como producto de una visión netamente económica y mercantilista que generó pobreza y desigualdad entre la clase obrera y

---

<sup>6</sup> En, <http://cienciapolitica.4t.com/temario%20basico/bienestar.html>

<sup>7</sup> Castro, Guzmán, Martín, 2009, *Política social y pueblos indígenas*. Porrúa, México, D.F, p.29

burguesa. Desde el punto de vista político y social, el estado de bienestar se basa en la alianza de la clase capitalista local, con la clase obrera, representada a través de los sindicatos y los partidos populares, de modo que supone la vigencia de una activa mediación de los grupos sindicales, y la implementación, a nivel nacional, de poderosos partidos de masas. Por estas razones el Estado benefactor se convirtió en un instrumento de negociación política, pues quienes tenían mayores beneficios de dicha política eran las corporaciones, dejando en el abandono a las minorías, principalmente a los indígenas y otras clases no asociadas a los movimientos obreros y campesinos.

En este sentido la política social del Estado de bienestar se limitó a mitigar los males sociales que provocó el capitalismo, es decir que su objetivo primordial no era un objetivo social incluyente, sino el clientelismo político y la conservación del capitalismo individualista, ya que la vinculación del asistencialismo social con el clientelismo político generan efectos descuidadizantes y relaciones de dependencia en donde se da el voto a cambio de la asistencia social.

Es por ello que el Estado benefactor surgido del paradigma keynesiano comenzó a tener grandes fallas pues su excesiva intromisión generó que las políticas gubernamentales asfixiaran lo público, dejando sin espacio a la sociedad civil, ya que las relaciones clientelares y autoritarias requieren de actores pasivos y carentes de autonomía, además de que dichas relaciones no generan derechos ciudadanos, por lo tanto se reprodujeron sistemas de discrecionalidad y corrupción pues no existían mecanismos para exigir transparencia gubernamental y rendición de cuentas.

En este contexto la sociedad comenzó a reclamar la devolución de los espacios públicos y la libertad política, surgiendo organizaciones sociales que se movilizaron para respaldar la idea de no intervención del Estado en la vida pública, ya que la centralización y el burocratismo impedían el pleno ejercicio de la democracia.

La excesiva intervención del Estado trajo consigo un creciente déficit y carga fiscal causada por el gran número de programas públicos, crecimiento burocrático y sobrerregulación de los mercados.

### Neoliberalismo ó Estado mínimo

Debido a este panorama los neoconservadores vieron la oportunidad para reinstaurar el liberalismo del laissez-faire, denominado liberalismo moderno o neoliberalismo, el cual mantiene como premisa fundamental un Estado mínimo, es decir la reducción de la actividad estatal en la economía y en la vida pública; de esta manera se puede eliminar la sobrerregulación de los mercados, recuperar la libertad política y democrática que había perdido la sociedad.

“Así al elegir el respeto a la libertad individual, económica y política como la piedra angular de los sistemas sociales el neoliberalismo postula que se debe dejar a “libre juego” los efectos y costos sociales del sistema, porque según su lógica, estos se arreglarán solos cuando el auge de los ricos se derrame hacia los pobres. No obstante se admite la presencia de las desigualdades sociales por la prevalencia de los más capaces sobre los más débiles”<sup>8</sup>

En resumen los postulados del neoliberalismo reclaman la privatización de empresas estatales, la apertura de los mercados para crear condiciones para la libre exportación e importación de mercancía, con ello impulsar la desregulación de los mercados, principalmente la de los mercados financieros y así dejar a libre juego su propia autorregulación; dismantelar el Estado social, lo cual significa abandonar los sistemas de protección social que se comenzaron a crear en el Estado de bienestar, todo esto con el fin de mitigar la crisis causada por la intervención de un Estado excesivo.

Sin embargo las políticas neoliberales ocasionaron el debilitamiento del Estado en su máxima expresión, lo cual es un grave error ya que es el Estado y no el

---

<sup>8</sup> Villarreal, René 1993, óp. Cit., pp125

mercado el garante del orden público y la paz social, dejar a libre juego las fuerzas del mercado dificulta que el Estado pueda alcanzar sus objetivos intrínsecos, esto se debe a que la naturaleza del Estado y la del mercado son distintas pero complementarias, mientras que el primero busca el interés general y de largo plazo, el segundo busca el interés individual mediante la competencia y la ganancia.

El Estado contemporáneo es el resultado de las medidas neoliberales, el individualismo y el libre mercado, es el abandono del Estado social y la renuncia de los logros sociales; es claro que a mismas medidas mismos resultados, el regreso al liberalismo de *laissez-faire*, ahora netamente económico, trajo consigo desigualdad, pobreza, inestabilidad social e incluso inestabilidad económica, además de una fuerte degradación de los recursos naturales.

Por ello es necesario replantear la visión que tenemos del Estado, no se trata de regresar a viejos modelos como el de un Estado omnipresente sino de buscar nuevos paradigmas que se adapten al contexto social, ambiental económico y mundial que caracteriza nuestra época.

Como resultado de esta dinámica, las nuevas variables que encontramos son sociedad civil (ciudadanos que actúan organizadamente en la esfera pública alcanzando objetivos comunes), *gobernanza* (entendida como el modo y proceso de gobernar una sociedad en las condiciones sociales contemporáneas), democracia (forma de gobierno en la cual el poder es ejercido por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta), el mercado como productor de bienes y servicios, la globalización, degradación de los recursos naturales, inestabilidad social, desigualdad y pobreza. Es necesario tomar en cuenta cada uno de estos factores para replantear el gobierno y el papel de la Administración Pública en el Estado y solucionar los problemas contemporáneos que aquejan a la sociedad.

Más allá de las corrientes liberales antes mencionadas y en busca de un nuevo paradigma de Estado que responda a las necesidades de una sociedad

cada vez más compleja, que tenga la capacidad de hacer frente a sus compromisos sociales y en donde se subordine la economía al poder político democrático se plantea la transición del Estado liberal a un Estado Social de Derecho.

### Estado social de Derecho

El concepto de Estado Social de Derecho nació en Europa en la segunda mitad del siglo XX, como una forma de organización estatal encaminada a “realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional”.<sup>9</sup>

El concepto se remonta a la formación del Estado alemán y, pasando a través de una serie de transformaciones, en términos más recientes, incorpora a su propia denominación el concepto de Estado de derecho, dando lugar a la expresión Estado social de derecho y también, además, el concepto de Estado democrático, dando lugar a la expresión Estado social y democrático de derecho.

El concepto del Estado social fue introducido por el economista, sociólogo y analista político alemán -considerado conservador- Lorenz von Stein como una manera de evitar la revolución, es decir, un Estado que inicie una reforma a fin de mejorar la calidad de la vida de las clases "bajas", evitando así, en sus palabras, «el proceso de las clases que buscan ascender socialmente» (der soziale Prozeß der aufsteigenden Klassenbewegung). Algunos se han referido al sistema bismarckiano -que perduró sin modificaciones mayores en Alemania hasta el fin de la Primera Guerra Mundial- como "revolución desde arriba", "Reformismo de derecha" o "Estado de Bienestar Conservador".

---

<sup>9</sup> Cfr. Durán, Víctor Manuel, 2001 "Estado Social de Derecho, Democracia y Participación". Ponencia realizada en la VII Conferencia Latinoamericana de Trabajadores de los Servicios Públicos. Valle de Bravo, México, 22-25 de abril.



Adicionalmente, para von Stein, el Estado comprende dos componentes centrales que se deben complementar: la Constitución y la Administración -este último término en un sentido general: por ejemplo, la libertad y bienestar que la constitución establece debe ser implementada también al nivel práctico por el brazo administrativo. Lo que significa que debe haber una "administración social" que permita a los individuos ejercer esos derechos y gozar en realidad de esas garantías que la constitución promete. "Para Stein, el Estado tiene que garantizar la libertad del individuo no solamente contra las amenazas de otros individuos o de los propios agentes públicos, sino también contra la arbitrariedad de los desarrollos socioeconómicos".<sup>10</sup>

Para el aspecto legal del Estado Social del Derecho, hay que tener en cuenta que históricamente este concepto fue precedido por el concepto de Estado de Derecho. Este Estado de Derecho, como concepto filosófico, se remonta directamente al concepto kantiano acerca del deber ser social. Esta concepción se puede percibir como un "sobredimensionamiento" de la función de la ley, con dos elementos para la organización de la política y de la sociedad: Primero, la ley como mecanismo civilizador y de progreso. El segundo es el principio regulador o de "legalidad": la ley aparece como el instrumento más adecuado para organizar una determinada forma de sociedad y su Estado.<sup>11</sup>

Se considera que el Estado social designado también como Estado Social de Derecho, es un sistema socio-político-económico definido por un conjunto de condiciones jurídicas (entendidas como el conjunto de leyes y normas encaminadas a proteger y garantizar los derechos), condiciones políticas (entendidas como la capacidad de generar acuerdos y consensos) y condiciones económicas (aquellas que favorecen el bienestar y desarrollo). En términos generales la mayor parte de autores de filosofía del derecho concuerdan en que un Estado social de derecho se propone fortalecer servicios

---

<sup>10</sup> Joachim Singelmann and Peter Singelmann (1986). "Lorenz von Stein and the paradigmatic bifurcation of social theory in the nineteenth century". The British Journal of Sociology, vol. 34, no. 3. (en inglés). En, *Desde Definición ABC*: <http://www.definicionabc.com/politica/estado-social.php#ixzz3SLjJkfv>

<sup>11</sup> Cfr. Kant, Immanuel. (1996). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Porrúa, México:

y garantizar derechos, considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad.

Entre los principales objetivos del Estado social de derecho se cita generalmente: Asistencia sanitaria, salud educación pública, trabajo y vivienda dignos, indemnización de desocupación, subsidio familiar, acceso práctico y real a los recursos culturales: (bibliotecas, museos, tiempo libre), asistencia para personas con discapacidad y adultos mayores, defensa del ambiente natural, asistencia social, defensa jurídica y asistencia legal, garantiza los denominados derechos sociales mediante su reconocimiento en la legislación.

Provee la integración de las clases sociales menos favorecidas, evitando la exclusión y la marginación, a través de la compensación de las desigualdades y de la redistribución de la renta por medio de los impuestos y el gasto público. Utiliza instrumentos como los sistemas de educación y sanidad (en mayor o menor grado públicos y controlados por el estado, obligatorios, universales, gratuitos y subvencionados), financiados con cotizaciones sociales. Se tiende a la intervención en el mercado y la planificación de la economía, todo ello en contra de los principios del liberalismo clásico.

A diferencia con el Estado del Bienestar, que erige monopolios en actividades económicas que sólo el manejará y que por tal considera que son fundamentales para el “completo” desarrollo económico, pero no tiene al individuo como fin último del Estado el Estado social de derecho reconoce el derecho legítimo no solo de los individuos sino también de grupos o sectores que actúan en representación de clases (por ejemplo, sindicatos, colegios profesionales, agrupaciones empresariales) o sectores sociales (desde juntas de vecinos a agrupaciones regionales) a actuar y tener acceso a niveles de decisión político-administrativos, manteniendo al mismo tiempo que el Estado como tal debe estar por encima de esas divisiones, actuando no solo como buen juez, sino al mismo tiempo tomando acciones activas a fin de asegurar tanto la participación general como el mantenimiento de la legalidad e intereses comunes.

De esta forma, el principio de Estado Social de Derecho contrasta con el Estado de bienestar, sus fines tienen mayor alcance para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, institucional y cultural de la Nación; y asegurar la vigencia de un orden justo.

Lo anterior da origen a los siguientes ejes temáticos:

*Igualdad versus libertad.* Tanto la libertad como la igualdad son generalmente consideradas como un derecho fundamental, como principios que el estado debe defender y promover. Sin embargo, estos principios a veces entran en contradicción. Por ejemplo, desde los tiempos de John Stuart Mill y Kant mismo se acepta que la libertad o bien común demanda una cierta limitación de la libertad de los individuos. La problemática en este sector es buscar un equilibrio que de un resultado óptimo pero al mismo tiempo mantenga la legitimidad política del Estado frente a todos los ciudadanos.

*El estado gestor, mánager.* El modelo de Estado social es un modelo gestor, de un estado activamente intervencionista. Pero al mismo tiempo un estado que no busca llegar a ser un estado controlador. Cuando aparece el Estado social moderno encuentra por un extremo el Estado liberal y por el otro el modelo comunista. El estado social tiende a posicionarse en el Centro político, aceptando en general el liberalismo económico, afirma que hay una área de acción legítima que corresponde al Estado: la de establecer los mecanismos financieros básicos (emisión del dinero, control de tasas de interés, etc), acción directa (pero no necesariamente como propietario) en ciertas áreas de interés común (tales como redes de transporte, provisión de energía, provisión de "derechos sociales", etc) y supervisión del funcionamiento de empresas privadas y economía en general. Dentro de estas premisas el Estado organizará la actividad económica, planificando y participando en determinados sectores.

*Derechos sociales.* Son aquellos que tienen que ver con la protección de los más desfavorecidos, son derechos que obligan al Estado a actuar. Entre ellos

citaremos el derecho a la educación, el derecho a la salud, la seguridad social, el derecho a la vivienda, etc. Se incluye aquí el derecho de participación social y participación política, implementado, por ejemplo, para los trabajadores a través de sus sindicatos nacionales.

*La teoría de la Procura Existencial de Forsthoff.* Por la cual el Estado debe proporcionar si no a todos, a una mayoría el mayor grado de bienestar posible respecto a aquellas necesidades que el individuo no pueda proporcionarse por sí mismo. Según Eduardo García de Enterría, el Estado debe de encauzar adecuadamente la tarea de la asistencia vital, asegurando las bases materiales de la existencia individual y colectiva. El ciudadano debe poder obtener de los poderes públicos, todo aquello que siéndole necesario para subsistir dignamente, quede fuera de su alcance.

*Principio democrático.* Respeta los principios democráticos de las Democracias Liberales pero los completa con un movimiento hacia el parlamentarismo, la Democracia social y la democracia deliberativa.<sup>12</sup>

Lo anterior se concreta a través de la acción reformista del Estado.

El atributo permanente del Estado Social de Derecho es el entrecruzamiento e interacción entre el Estado y la sociedad.

Es el modelo de Estado más compatible al paradigma del desarrollo social sustentable, la acción colectiva y la Nueva Institucionalidad Democrática-NID.

### 1.1.2. Administración Pública.

Hablar del Estado implica hablar de la Administración Pública, que es la encargada de llevar a cabo los planes y estrategias gubernamentales para mantener cierta estabilidad en el país. Conforme al inciso anterior,

---

<sup>12</sup> Durán, Victor Manuel. *Op cit.*

dependiendo del tipo de Estado del que se hable, la Administración Pública dirige sus acciones hacia los principios que rigen al Estado.

“La ciencia de la administración es el fruto más reciente de la ciencia política (...) La Administración es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción, es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo, y es por supuesto tan antiguo como el mismo”<sup>13</sup>

En la Administración Pública se toman decisiones que comprenden la estabilidad social, la prosperidad de la economía nacional y el bienestar social y se declaran los objetivos generales de sus actividades para darle un valor a tales actos. Es un sistema compuesto de leyes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento, además de ser una jurisdicción para la realización o ejecución de la política de Estado. Ésta se entiende como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

La Administración Pública es la función del gobierno que tiene por objeto la satisfacción directa o inmediata de las necesidades colectivas, mediante la conservación y fomento de los intereses públicos; así pues, la acción administrativa es la actividad social, representada por los esfuerzos individuales que se acumulan en las instituciones u órganos gubernamentales para que éstos se encarguen de dirigirla.

A partir de esta perspectiva de la Administración Pública, se puede afirmar que cualquier reforma de ésta debe ir a la par de la Reforma del Estado, entendida como un proceso político, social y cultural de transformación del Estado y por lo tanto de sus instituciones. Así, en un contexto verdaderamente democrático y participativo, -como el que se pretende lograr actualmente por parte de muchos sectores de las modernas sociedades- la Administración Pública no puede estar aislada de las necesidades de la sociedad. Todas esas acciones se llevan

---

<sup>13</sup> Wilson, Woodrow, 1999 “El estudio de la Administración” en Shafriz Jay M. y Albert C. Hyde Clasicos de la Administración Pública, Estudio introductorio de Mario Martínez Silva, México, Fondo de Cultura Económica.

a cabo a través del aparato burocrático estatal, que es la organización que se encarga principalmente de estar en contacto con la ciudadanía.

## 1.2. Evaluación de políticas y sus distintos enfoques

Distintos autores coinciden que el ciclo de las políticas se conforma por tres elementos, diseño, implementación y evaluación, sin embargo para fines de la presente investigación sólo se ahondará el tema de la evaluación en el ciclo de la política, aunque es necesario aclarar que la evaluación no se limita a la última fase de la política, por el contrario este proceso se puede llevar a cabo en cualquiera de sus etapas.

Según Myriam Cardozo, “la evaluación de las Políticas Públicas consiste en poner a prueba, como si se tratara de una hipótesis explícita o implícita si una política o programa de acción determinados han sido o no capaces de provocar los efectos esperados, esto implica asegurarse de que dichos efectos se han producido y que la política ha sido su única causa, descartando impactos de otras posibles variables intervinientes”<sup>14</sup>

En nuestro país, especialmente en estados y municipios, las evaluaciones y en particular las evaluaciones políticas rara vez son usadas en los procesos de toma de decisiones, mucho menos se toman en cuenta a las diferentes comunidades para establecer sistemas de evaluación político institucional que permitan, desde una perspectiva local, identificar fallas específicas en la política social.

En este sentido la evaluación de la política se convierte en un elemento trascendental para una Administración Pública eficaz, deja de ser un mecanismo de mera supervisión y control burocrático, ya que incide directamente en la toma de decisiones y coadyuva en el logro de la articulación de los programas públicos para el cumplimiento de los fines de la política.

---

<sup>14</sup> Cardozo, Brum, Myriam, 2006, la evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social. Porrúa, p.43

Existen diversos enfoques de la administración Pública para realizar una evaluación, cada uno de ellos posee un objetivo que desea analizarse, todo depende de la finalidad que se persiga y del fundamento teórico en el que se contextualice, a él responderá su realización, de hecho, se extiende hacia las instituciones.

### *Enfoque Weberiano*

Stephen Osborne<sup>15</sup> ha enunciado los elementos principales de la administración pública tradicional, los cuales se basan en la concepción weberiana de la primacía de la burocracia y de la tecnología: a) el imperio de la legislación; b) el énfasis excesivo en la aplicación y observancia de marcos regulatorios y procedimientos; c) el papel central de la burocracia en el diseño e implementación de las políticas públicas; d) la dispersión de administración de la política pública entre las dependencias y entidades públicas; e) la necesidad y el compromiso de contar con presupuestos cada vez mayores para hacer frente a las necesidades crecientes de la población, y f) la hegemonía de una elite de profesionales en la administración de los servicios públicos.<sup>16</sup>

Otros autores como el profesor-investigador del Colegio de la Frontera Norte, Félix Acosta<sup>17</sup>, retomando al profesor Luis Aguilar, estudiosos de las características y los ámbitos de acción del gobierno en los que se inserta la política social y su evaluación, señalan que el análisis desde el enfoque de la administración pública, puede organizarse en dos líneas generales de razonamiento teórico–conceptual: la nueva gestión pública y la nueva gobernanza<sup>18</sup>; orientadas a modificar la naturaleza del Estado y de sus

---

<sup>15</sup> Osborne, Stephen P., 2006, "The new public governance?", en *Public Management Review*, vol. 8, núm. 3.

<sup>16</sup> Cfr. Weber, Max, 1996, *Economía y sociedad*, FCE, México.

<sup>17</sup> Acosta, Félix, 2010, *La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes*. El Colegio de la Frontera Norte. En, *Papeles de población*. vol.16 no.64 Toluca abr./jun.. Versión impresa ISSN 1405-7425

<sup>18</sup> Cfr. Aguilar, Luis F., 2006, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México; y, 2010, "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis", en *Frontera Norte*, volumen 22, núm. 43, enero–junio.

instituciones, a las que considero imprescindible agregar en razón del objetivo de esta investigación el enfoque de la sustentabilidad social en la evaluación post-burocrática –por su propia naturaleza- de la nueva institucionalidad democrática.

### *Enfoque de la nueva gestión pública (NGP)*

La nueva gestión pública nace como un nuevo esquema de renovación de la administración pública tradicional, se trata de una visión privada de lo público, es decir, toma elementos del razonamiento económico de la ideología neoliberal en donde el principal postulado es la privatización del Estado, tal acción tiene su justificación en eliminar el abrumador aparato burocrático del Estado y sustituir, por ejemplo, al ciudadano por cliente, a los monopolios gubernamentales por eficaces esquemas de competencia, a los mecanismos discrecionales por la transparencia y la rendición de cuentas, así mismo usar herramientas de tipo empresarial a las oficinas gubernamentales, tales como la planeación estratégica que orienta a las empresas y organizaciones a alcanzar objetivos y metas con base en la elaboración de distintos planes operativos.

Obedeciendo a los cánones de la NGP a finales de los años ochenta y a principios de los noventa, los gobiernos comenzaron a instaurar las reformas institucionales orientadas a la privatización de los bienes y servicios que prestaba el estado, la desregulación de los mercados y la focalización de la política social<sup>19</sup> considerando la urgente necesidad de recuperar el equilibrio fiscal y la balanza de pagos en los países en crisis.

En su definición más extrema, según William Dunn, Stephen Osborne, y David Miller, la NGP establece la superioridad de la racionalidad económica y administrativa del sector privado por encima de la del sector público, a partir del supuesto de que dicha racionalidad, aplicada a la producción y provisión de bienes y servicios públicos, conducirá de manera automática a la mejoría en la

---

<sup>19</sup> Kliksberg, Bernardo, 2002, "*Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos*". En, Papeles de Población, año 8, núm. 34, octubre–diciembre, Toluca.



eficiencia y la eficacia de la administración pública en la provisión de dichos bienes y servicios.<sup>20</sup> Por su naturaleza mercantil, la NGP permanece ajena a la política y por ende a ciertos valores éticos vinculados al servicio público, tales como la equidad, la justicia social y el bienestar público. Debido a ello y a las limitaciones teóricas que justifican su existencia, la NGP comenzó a recibir una serie de críticas que ponen en tela de juicio su aportación como un nuevo paradigma en la Administración Pública.

En este sentido sus críticos argumentan que solamente obedece a un conjunto de principios instrumentales, creando una cultura del procedimiento carente de sustento teórico-conceptual que fortalezca su aplicación. “En efecto la Nueva Gerencia Pública se propuso realizar cambios dentro del sistema a través de los cuales no trató de remplazar sus elementos esenciales, sino desplazarlos. Así la burocracia existente ha pervivido para dar vida al modelo post-burocrático, perpetuando una burocracia que coexiste sin discriminaciones con el modelo empresarial. Las antiguas estructuras políticas, administrativas y jurídicas tampoco desaparecieron, sino que se reformaron para dar acomodo a un orden neogerencial que tiene suficiente con que solo sus militantes estén convencidos de sus virtudes”<sup>21</sup>.

A pesar de las críticas que ha recibido, la NGP ha tenido en varios países, incluyendo México, una influencia considerable en la definición del papel del Estado y de sus características desde 1990. A continuación se revisan algunos de sus principios más representativos, señalados por Dunn y Miller.

El primero de estos principios establece que el gobierno tiene la responsabilidad de "dirigir" la provisión de bienes y servicios públicos, lo cual no significa necesariamente que el gobierno deba producirlos; bajo este principio, el gobierno no renuncia a su responsabilidad de proporcionar los bienes y servicios públicos que las diferentes comunidades demandan; sin

---

<sup>20</sup> Cfr. Dunn, William N. y David Miller, 2007, "A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform", En, Public Organization Review, vol. 7.

<sup>21</sup> Guerrero, Omar, 2009, El fin de la nueva gerencia pública. Revista chilena de Administración Pública, No 13 Junio

embargo, en esta tarea, el gobierno está obligado a buscar la manera más eficiente de lograrlo y para ello debe echar mano de las capacidades de las empresas privadas y de los principios de la eficiencia económica.

El segundo principio propone que el gobierno debe ser "propiedad" de la comunidad y que entonces, el papel central del gobierno es "empoderar" a los ciudadanos y sus comunidades para que éstos puedan ejercer su propias decisiones respecto a los bienes y servicios públicos que desean recibir; en la práctica, esto significa que los gobiernos deben encontrar formas de lograr la participación más amplia posible de personas e instituciones en la toma de decisiones acerca de la manera en la que un bien o servicio público es producido.

El tercer principio reconoce que la competencia, que es propia de los mercados, puede tener efectos positivos en la provisión de servicios públicos no sólo en términos de producir y ofrecer un servicio público al más bajo costo posible, sino en términos más amplios, pues la competencia puede constituir un incentivo para que ciudadanos, comunidades, dependencias, entidades del gobierno y organizaciones privadas encuentren la mejor manera de producir y ofrecer un servicio público.

El cuarto principio, establece que los gobiernos deben guiarse más por su misión y sus propósitos que por sus marcos regulatorios, y que las acciones de las dependencias y entidades del gobierno deben ser evaluadas por el resultado de sus acciones, las cuales a su vez deben estar expresadas en términos de sus objetivos y sus metas, y no solamente en consideraciones de carácter operativo o de apego estricto a las normas y regulaciones. Más aun, la conducción de los procesos organizacionales del gobierno, como es el caso del presupuesto, debe estar basada en criterios de costos y beneficios de los resultados de las acciones del gobierno, es decir, en criterios de eficiencia y eficacia de las acciones y programas de política pública. Finalmente, un gobierno neogerencial orientado a resultados de costo-beneficio debe incorporar la participación ciudadana en la definición de los objetivos a partir de los cuales es evaluada la acción del gobierno.

El cuarto principio es el más importante en materia de rendición de cuentas y evaluación de la acción gubernamental, ya que fue hasta el surgimiento de la Nueva Gestión Pública donde estos elementos se vieron reforzados debido a los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia en la acción pública.

Sin embargo estos criterios se han inclinado al manejo de recursos materiales y económicos, con ello se corre el riesgo de desatender el sentido social de las políticas, lo cual generalmente deriva en la escasa consecución de sus fines y por consecuencia en el constante fracaso de las políticas y programas sociales.

A las críticas que cuestionan la fortaleza conceptual de la NGP se suman aquéllas relacionadas con los resultados deficientes en su implementación — particularmente en países en desarrollo—, la racionalidad instrumental y operativa sigue teniendo una influencia importante en el ejercicio de la administración pública y en los alcances de la política pública en varios de estos países, a pesar de que algunas de las experiencias de su aplicación suelen tener muy poca relación con sus principios fundacionales, ocasionando algunos efectos negativos en su práctica.

## La nueva gobernanza

Una segunda línea de razonamiento teórico–conceptual se centra más bien en el proceso de gobernar y cuestiona no la ineficiencia administrativa y económica del gobierno, sino la insuficiencia del Estado y del gobierno en el proceso de dirigir a la sociedad en un contexto de profundas transformaciones propias de las sociedades modernas. En oposición al enfoque de la NGP, la nueva gobernanza (NG) se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la eficacia social de las actividades de gobierno en la solución de problemas sociales y la creación de oportunidades.

De hecho, para algunos autores de la gobernanza, las decisiones sobre cómo gobernar no tienen un carácter necesariamente dicotómico, como lo señalan los seguidores de la NGP, pues estas decisiones sobre los modos más

apropiados para gobernar las sociedades modernas deberían combinar las mejores características de los diferentes modelos, paradigmas o perspectivas.

Desde este punto de vista, al hablar de tendencias en la tarea de gobernar es más apropiado referirse al cambio en el papel del gobierno, más que a una disminución del papel del gobierno, de tal manera que la redefinición del papel del Estado y del gobierno no convierte en obsoletas las formas tradicionales de gobernar, sino que reconoce que la solución de los problemas sociales requiere de la combinación de un número cada vez mayor de enfoques, instrumentos y actores sociales.<sup>22</sup>

De esta manera, la gobernanza interactiva o gobernanza sociopolítica, como la definen sus autores más representativos<sup>23</sup>, es entendida como una perspectiva teórica que ofrece un marco analítico de referencia a partir del supuesto de que las sociedades modernas son gobernadas por una combinación de esfuerzos o interacciones de gobierno en las cuales constituyen respuestas a problemas — como la pobreza y el cambio climático— en sociedades que son esencialmente complejas, diversas y dinámicas,

Esta perspectiva teórica, que tiene su base "en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes interdependencias sociales" observadas en las sociedades contemporáneas, determina "diferentes formas de interacción sociopolítica como punto central en el que se establecen diferentes distinciones, tales como las que se dan entre autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica, y entre órdenes de gobernanza, tales como el primer orden de gobernanza, que implica -según Kooiman y Luis Aguilar-, la solución de problemas en interacción con la sociedad organizada con fines específicos y la creación de oportunidades, el segundo orden de gobernanza, que contempla las condiciones institucionales de coordinación y colaboración entre Poderes, metagobernanza, que se refiere a los principios que gobiernan la propia gobernanza".

---

<sup>22</sup> Cfr. Kooiman, Jan, Maarten Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Robin Mahon, y Roger Pullin, 2008, "*Interactive governance and governability: an introduction*", en *Journal of Transdisciplinary environmental studies*, vol. 7, núm. 1.

<sup>23</sup> Kooiman, 2008, et al,

Así, la NG hace énfasis en la solución de problemas y la creación de oportunidades a partir de las interacciones entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil, y parte del reconocimiento de la existencia de distinciones entre 'modos de gobernanza' y 'órdenes de gobernanza'.

Para entender la complejidad de la naturaleza de las interacciones que establecen los diversos actores, la NG agrupa estas interacciones en tres modos de gobernanza. En el primer modo, denominado 'gobernanza por autogobierno' o 'autogobernanza', toman lugar las interacciones sociopolíticas correspondientes a sistemas que solamente pueden ser gobernados por sus "modelos internos y autorreferenciados de organización y operación"; en términos prácticos, el autogobierno remite a sistemas en los que son los propios actores y no el gobierno los que atienden y aseguran el funcionamiento del sistema y la provisión de las necesidades de la ciudadanía de manera autosostenida, según Kooiman.

En contraste, el segundo modo de gobernanza o cogobernanza, pone el énfasis en la constitución de "formas organizadas de interacción" en la tarea de gobernar, en las que "los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante". El aspecto central de este modo de gobierno radica en que los diferentes actores sociales reúnen esfuerzos alrededor de un propósito común... y comprometen sus propias identidades y autonomía", aunque de manera parcial, en el proceso de gobernar, a cambio de acuerdos mutuos, derechos y obligaciones.

Finalmente, el modo jerárquico de gobernanza es usado para representar las típicas relaciones entre el Estado y la sociedad, en las que el primero se mantiene como el actor central y primario de la gobernanza. El carácter jerárquico de este modo de gobierno no implica que desaparezcan las interacciones sociopolíticas; por el contrario, "los derechos y obligaciones de los actores sociales se organizan de acuerdo a unas responsabilidades supraordenadas y subordinadas" y "las sanciones positivas sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas". Este modo de gobernanza se distingue por la

primacía de los sistemas de intervención pública en las cuestiones sociales y porque en la mayor parte de los casos las intervenciones se hayan frecuentemente enlazadas con algún tipo de marco legal, regulatorio, normativo o administrativo, cuya observancia constituye una prioridad ineludible para el gobierno y los propios actores sociales (Kooiman).

Vista como perspectiva de gobierno, la NG o el gobierno interactivo o sociopolítico considera tres órdenes que orientan el modo de gobernar en gobernanza:

El primero tiene que ver con el conjunto de interacciones, acuerdos o actividades de gobierno que establece la diversidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales y en la creación de oportunidades sociales; el gobierno adquiere conciencia de "la necesidad de cooperar con otros actores sociales" y "las empresas privadas también reconocen (o les hacen reconocer) cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleos" . El segundo reconoce el papel que juegan los arreglos institucionales en los que estas interacciones o actividades de gobierno se llevan a cabo. El término 'institución' se usa para denotar los acuerdos, leyes, reglas, normas, creencias, procedimientos y organizaciones utilizadas por los actores para tomar decisiones y el tercero incorpora la consideración de un conjunto de principios que sirven de guía a las actividades de gobierno.

Según Aguilar y Kooiman, mientras que en el primer orden de gobernanza se pone énfasis en los aspectos procesales de gobierno, es decir, en los mecanismos mediante los cuales interactúan los diferentes actores sociales, privados y gubernamentales para llegar a soluciones a los problemas detectados; mientras que en el segundo orden la atención se centra en los aspectos estructurales de las interacciones de gobierno, lo cual significa que estas soluciones se plasman en mecanismos institucionales; en el tercer orden de gobernanza se establece que la gobernanza está sujeta a una serie de características y principios que hacen que la gobernanza sociopolítica o

gobernanza interactiva constituya un enfoque teórico adecuado para gobernar a las sociedades modernas.

Los actores incluyen a individuos, agrupaciones políticas, organizaciones empresariales y laborales, asociaciones civiles, dependencias y entidades públicas, empresas privadas, organizaciones internacionales y cualquier otra entidad social con capacidad de agencia o poder de gestión en la sociedad; las estructuras remiten a los acuerdos, leyes, normas, reglamentos, creencias culturales, procedimientos y posibilidades científicas, técnicas y materiales que hacen posible o que limitan la acción de los actores y que son continuamente transformadas por ellos mismos.

### Evaluación de la NGP y la NG

Estas dos perspectivas (la NGP y la NG) de la acción de gobernar ofrecen dos enfoques distintos de evaluación de la política pública, entendida ésta en términos generales como un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el modo o patrón de comportamiento como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos.

Bajo la perspectiva de la NGP, la práctica de la evaluación se ha movido en dos pasos. En un primer momento, la evaluación ha estado orientada a verificar que el principio de eficiencia económica se cumpla al interior de cada uno de los programas que constituyen una política pública determinada, es decir, que los objetivos del programa se alcancen al menor costo posible.

En años recientes, la evaluación ha puesto énfasis en el examen de la eficacia social de los programas y la política pública en el desempeño del gobierno, en el gobierno por resultados, en la organización del presupuesto por resultados. En este segundo momento, los programas deben orientar sus objetivos, indicadores y metas hacia el logro de su eficacia en la solución de los problemas sociales públicos.

Concebido de esta manera, el ejercicio de evaluación de una política pública determinada tiende a organizarse en dos fases complementarias, a partir del supuesto de que el principio de eficiencia económica se cumple al interior de los programas. En una primera fase, la evaluación está orientada a examinar la eficacia social de los programas que integran la política pública, es decir, que cada uno de ellos tenga una contribución marginal probada en la solución del problema público que motivó su formulación e implementación; en un segundo paso, la evaluación se orienta a examinar de manera rigurosa si el conjunto de programas que integran la política pública se encuentra organizado de manera consistente y coherente, de tal forma que los principios, las acciones y las actividades específicas de cada uno de los programas se muevan en la misma dirección, contribuyendo así en la solución del mismo problema público y constituyendo, por lo tanto, lo que se llama un 'sistema de acción pública', una política pública.

Si la eficiencia económica (uso óptimo de los recursos para el logro de fines), la eficacia social (el logro de objetivos sociales), el desempeño y el presupuesto basado en resultados han constituido los valores supremos y los propósitos de la acción de gobernar y del ejercicio de evaluación de la política pública en muchos países —entre ellos México— en recientes décadas de gobiernos neoliberales y neogestionaristas, la evaluación adquiere diferentes matices e incorpora elementos nuevos.

En este sentido el enfoque de evaluación de la Nueva Gestión Pública contempla los siguientes elementos y fases de una evaluación:

- a) Identificar los efectos provocados por la acción, programa, política a evaluar y los costos incurridos
- b) Aplicar una escala de medición de los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón)
- c) Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (por ejemplo la medida de efectos logrados en periodos previos por la misma organización, política o programa; la meta



- esperada) para determinar si hubo mejora de condiciones de bienestar de la población.
- d) Explicar los resultados comparativos encontrados en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa.
  - e) Emitir un juicio de valor que califique en conjunto las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su impacto global
  - f) Efectuar las recomendaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa para contribuir a un mayor logro de objetivos.<sup>24</sup>

Cabe señalar que la metodología y la evaluación de las políticas es elaborada por expertos en el tema, sin embargo este tipo de evaluación tiende a ser “de arriba hacia abajo”, lo cual significa que la ciudadanía no tiene un papel directo en el proceso de valoración de la política y la participación social es incipiente en este importante proceso.

Bajo la perspectiva de la NG, Aguilar ha señalado dos cuestiones de carácter político–institucional que están relacionadas con las posibilidades mismas de la gobernanza y que requieren del análisis de los expertos en la valoración de la política pública: la primera es la participación social; la segunda es la responsabilidad/rendición de cuentas.

De esta manera, para hacer una valoración de un proceso de gobernar, bajo el concepto en modo y moda de “gobernanza”, es necesario en primer lugar que haya una mayor densidad de participación social y que ésta refleje verdaderamente la naturaleza democrática y participativa directa de la comunidad en la toma de decisiones y en la evaluación de resultados; en segundo lugar, la valoración de la segunda cuestión exige indagar si existen y son de adecuada calidad las actividades utilizadas por el gobierno para mantener informada a la ciudadanía acerca de los diversos componentes de la propuesta idealizada de *gobernanza*.

---

<sup>24</sup> Cardozo, Brum, Myriam, 2006, óp. cit.

Este tipo de evaluación o valoración de la política pública requiere también de un ejercicio intelectual mucho más complejo, como se verá en el capítulo IV, que incorpora nuevos elementos teórico–conceptuales y nuevas cuestiones político–institucionales al enfoque de lo que se ha considerado como *gobernanza* y nos conduce a una adecuada interpretación del concepto de gobernabilidad democrática entendida como la capacidad de una sociedad y gobierno para definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente, fundamento esencial de la Nueva Institucionalidad democrática post-burocrática (NID).

### 1.3. Sustentabilidad social y evaluación

El *Informe “Nuestro Futuro Común”* (1987) aboga por el desarrollo sustentable, es decir, un desarrollo “que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer las propias” <sup>25</sup>. Comprende el significado de una sustentabilidad económica, social y ecológica.

Resulta necesario concebir al *desarrollo sustentable* como un concepto multidimensional donde subyace un proceso de cambios profundos en el orden político, social, económico, institucional, tecnológico, aquellos relacionados con el uso de los recursos naturales y su impacto sobre el medio ambiente, así como en las relaciones Norte-Sur que se caracterizan por ser relaciones económicas de intercambio y cooperación entre las economías desarrolladas con países en vías de desarrollo, cabe señalar que dichas relaciones mantienen un carácter de subordinación por parte de los estados del sur .

El concepto de sustentabilidad social es, tal vez, el que ha generado mayores polémicas y el que más ha cambiado en su contenido durante los últimos treinta años. Hasta la década de los noventa, dos temáticas concentraban su discusión: la pobreza y el incremento poblacional, -según el argumento de algunos autores-, con el fin de encubrir el interés por la sustentabilidad

---

<sup>25</sup> Informe *Nuestro Futuro Común*, CNUMAD, 1987

ecológica.<sup>26</sup> Obviamente, cuestiones como equidad social, calidad de vida, etcétera, estaban presentes; sin embargo, aquellos otros eran los temas centrales en el ámbito mundial.

La sustentabilidad social, lista una serie de elementos que tienden, todos ellos, a mejorar la calidad de vida, la democracia, o los derechos humanos, sin por eso tocar las relaciones de propiedad o apropiación de los recursos y sin tocar las relaciones sociales de producción. Esto puede ser visto más claramente al analizar uno de los elementos más radicales de la propuesta de sustentabilidad social: el de la participación social, limitada por la inconsistencia en materia social de políticas específicas para elevar la calidad de vida y las medidas de política macro-económica impulsadas por organismos internacionales, de carácter neoliberal, que en lugar de apoyar los gastos públicos y a las organizaciones de economía social y solidaria, promueven las privatizaciones y la restricción del gasto fiscal.

La sustentabilidad social tiene como eje central de la discusión a la participación social. La participación es un indicador de libertades democráticas, de equidad en las decisiones y también un elemento decisivo en la potenciación de esfuerzos productivos. Ya desde la década de los ochenta del siglo XX, el concepto de participación fue planteado por las agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), e instituciones internacionales, como un objetivo necesario de los programas de desarrollo y de sustentabilidad. Claro está que, en la práctica, el concepto de participación social fue mudando con el tiempo, desde una participación simplemente informativa hasta lo que hoy en día se conoce por la palabra *empowerment* o empoderamiento, (anglicismo) que supone que los participantes de los proyectos de desarrollo sean de la naturaleza que fueren, discutan hasta las propias directrices estratégicas.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Foladori, Guillermo y Humberto Tommasino (2000). *El concepto de desarrollo sustentable 30 años después*. Cuadernos de Desarrollo e Meio Ambiente, núm. 4, UFPR, Curitiba, Paraná, pp. 41-56.

<sup>27</sup> Foladori, Guillermo y Humberto Tommasino (2000). *Idem*.

No existe duda de que eso significa un avance civilizatorio significativo sobre la noción tradicional de la participación social frente a las antiguas versiones ó conceptualizaciones de la misma, ya que la participación se convierte en motor de desarrollo. No obstante, como explícitamente lo muestra Pretty, uno de los principales estudiosos de los procesos participativos en el ámbito rural, ni el empoderamiento, ni la gobernanza significan por sí mismo, alteraciones en las relaciones de propiedad y apropiación, o sea de las relaciones sociales de producción. Así, en poco o nada cambia el reparto de la riqueza social según las reglas de la competencia establecidas por el mercado, ni en sus consecuencias en lo que tiene que ver con la diferenciación social y la pobreza. Ciertamente es que una mayor conciencia social y organización social son elementos imprescindibles para cambios radicales; no obstante no conducen directa, ni necesariamente a ellos, si no hay cómo atacar la justicia social sin afectar las relaciones de propiedad.<sup>28</sup>

Middleton y O.Keefe, dos expertos en proyecto de desarrollo, explican una contradicción clave: mientras los problemas de pobreza, justicia social y sustentabilidad social son, en términos generales, resultados sociales de una forma de reparto de los recursos y de los medios de producción, los discursos más avanzados del desarrollo sustentable, las prácticas de las ONG de mayor compromiso con esos discurso, continúan trabajando desde el individuo. Así, sucede que el mercado lanza, sistemáticamente y en forma creciente, trabajadores al desempleo, aumentando la pobreza, mientras que las propuestas de solución pretenden mitigar los resultados sin atacar las causas. El peso de las relaciones sociales de producción capitalistas restringe las posibilidades de que los cambios en las relaciones político-administrativas, alcancen la sustentabilidad social.<sup>29</sup>

Desde esta perspectiva es necesario repensar y conceptualizar al desarrollo social como la ampliación equitativa y sustentable de la autonomía y oportunidades de elección de las personas, en el marco del pleno ejercicio de

---

<sup>28</sup> Pretty, J. (1995), „Participatory learning for sustainable agriculture., World Development, vol. 23, núm. 8, pp. 1247, 1263.

<sup>29</sup> Middleton, Neil y Phil O.Keefe (2001), Redefining Sustainable Development, Pluto Press, London

sus derechos; a la política social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social, y al gasto social como aquel concentrado en garantizar el cumplimiento de tales derechos.

Los criterios básicos de operación deberían ser: la justicia distributiva, distribución de bienes y servicios; la universalización de la cobertura en educación, salud, vivienda y seguridad social; privilegiar estratos excluidos. Los criterios macro-operacionales podrían ser: política económica que privilegie mercados nacionales, complementariedad entre éstos a nivel regional y orientado a las necesidades básicas; elevar el nivel de ingreso de los estratos más pobres; reformar la tenencia de la tierra; revertir la tendencia de modernización agrícola exclusivamente de la gran empresa capitalista; creación y fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas; otorgar prioridad al equipamiento de infraestructura de uso colectivo; diseño de políticas tributarias que promuevan la distribución de recursos nacionales desde el centro a la periferia.<sup>30</sup>

En tal sentido, la Política social no puede limitarse a una serie de políticas de asistencia, que en algunas circunstancias representan un regalo o dádiva otorgados por un estado benefactor y paternalista. O en su caso, dar por sentado que las políticas de atención focalizada son suficientes, y que el efectivo desempeño de la macroeconomía traerá como resultado el mejoramiento de las condiciones de vida y del bienestar social.

La estrategia de lucha contra la pobreza crítica debe constituirse en un verdadero objetivo nacional del Estado y de la sociedad; en la práctica, esto significa que las políticas públicas, económicas, ambientales y sociales deben orientarse a su erradicación. Ha de ser concebida como una acción integral que tenga como su principal propósito, en el mediano y largo plazo, el producir un cambio cualitativo, estructural, en el interior de la sociedad, el Estado y sus instituciones.

---

<sup>30</sup> Guimaráes, Roberto, 1995, "El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sustentable", en: Primer Foro del Ajusco "Desarrollo sustentable y reforma del Estado en América Latina y el Caribe". Colegio de México-PNUMA. pp. 98-99.

#### 1.4. Política Social

La política social nace en el Estado moderno surgió en el Estado Social ó de bienestar, que como ya se mencionó anteriormente, responde a la visión del liberalismo keynesiano, fue usada como un instrumento del Estado para subsanar las desigualdades generadas por el capitalismo, tiene como principios inherentes a los derechos del hombre nacidos del liberalismo clásico, ahora conocidos como garantías individuales o derechos humanos.

La política social puede ser definida de distintas formas, a continuación se enunciarán algunas definiciones de política social:

- La política social es “Un conjunto de acciones que como parte de las políticas públicas, tiene el propósito de mejorar la calidad de vida mediante la prestación de una serie de servicios sociales que procuren atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos, asegurando unos niveles mínimos de vida, alimentación, salud, educación y vivienda. Asimismo tiene como propósito disminuir las desigualdades sociales y atender a los colectivos que por razones de edad o impedimentos físicos o psíquicos, no pueden generar recursos por medio de su trabajo”<sup>31</sup>

En esta definición se aprecia que la política social tiene un carácter universal, pues señala que la prestación de los servicios sociales se le brinda a todos los ciudadanos incluyendo a aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y que por esa razón no pueden satisfacer por sí mismos sus propias necesidades, tales servicios no pasan por un criterio de focalización, pues es fundamental que toda la sociedad tenga acceso a ellos.

- “Las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas cuyo objetivo final es el logro de bienestar social mediante estrategias de

---

<sup>31</sup> Ezequiel, Ander, Egg, *Diccionario de trabajo social*, p. 350

redistribución de la riqueza y del ingreso para mejorar continuamente las condiciones de vida de la población”<sup>32</sup>.

En esta definición se entiende a la política social como una herramienta que impulsa la redistribución de la riqueza o como un instrumento compensatorio de los desequilibrios del sistema, esto quiere decir que la política social está vinculada con la política económica, este es un punto muy importante pues para que la política social pueda alcanzar sus objetivos es necesaria una economía con visión social.

La pobreza, desigualdad social, exclusión social y la marginación son sello particular de las sociedades modernas y producto de los desequilibrios del sistema, es así que una de las acciones primordiales de la política social es la superación de la pobreza y sus consecuencias en la vida de las personas, para que esto sea posible es necesario que la política social forme parte de una estrategia nacional que promueva el desarrollo y que a su vez refuerce la cohesión social.

- “La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando las necesidades y voz en todos los sectores. La política social es también instrumental, y ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social, y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo”<sup>33</sup>

En este sentido la política social tiene un ingrediente dual, pues por un lado es el resultado de las demandas de la sociedad democrática, deja de ser un instrumento meramente gubernamental y de control social, asimismo la política social sigue manteniendo su carácter de herramienta o instrumento de los gobiernos para mantener la estabilidad y cohesión social.

---

<sup>32</sup> Myriam, Cardozo, Brum, 2006, *Op cit*

<sup>33</sup> [http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy\\_Spanish.pdf](http://esa.un.org/techcoop/documents/SocialPolicy_Spanish.pdf)

Sin embargo la política social se ve subordinada a la economía ya que se limita a criterios de asignación de recursos públicos mediante transferencias directas condicionadas a los pobres, tales criterios se alejan de los preceptos de justicia social y garantías individuales.

De esta manera las medidas macroeconómicas que satisfacen los lineamientos de libre mercado, la competencia y la emergencia fiscal tienen un papel prioritario, dejando en un papel secundario a la política social pues su tarea es subsanar los efectos negativos de la política económica, haciendo del combate a la pobreza su principal tarea.

- “Toda política social debe ser integral ya que converge con distintos aspectos económicos, políticos, sociales y culturales de una sociedad, aunque, para su concreción es necesaria una fragmentación metodológica que ordene y guíe su desarrollo. Toda política social siempre es una respuesta del estado y de otros actores de la sociedad a las problemáticas y necesidades sociales, teniendo como objetivo la transformación o conservación, con respecto a la forma y al fondo de esos fenómenos sociales específicos”<sup>34</sup>.

En esta definición se reconoce que la política social no puede ser aislada ya que los distintos factores que la integran están interconectados entre si, por esta razón si se desea que tenga éxito es imprescindible tomar acciones integrales que incluyan aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Tomando en cuenta las definiciones anteriores se puede decir que:

La política social es el conjunto de acciones gubernamentales y políticas públicas que tiene como objetivo mantener niveles de bienestar y elevar la calidad de vida la población, lo cual implica la satisfacción de los derechos sociales y humanos de manera universal, tales acciones y políticas deben estar encaminadas a alcanzar el desarrollo social sustentable, la estabilidad y

---

<sup>34</sup> <http://politica-social-mexico.blogspot.com/2009/01/12-conceptualizacin-de-la-politica.html>



cohesión social, por lo tanto la política social y económica deben estar estrechamente vinculadas para el logro de sus objetivos.

Al ser la política social promotora del desarrollo social, esta se convierte en una política de Estado ya que coadyuva a la consecución de los fines estatales como el bien público y la estabilidad social. El Estado tiene responsabilidad en la atención a problemas y demandas sociales que en gran medida se encuentran inscritas en la política social, es en la política social en donde converge el bienestar público y el bienestar individual.

Debido a tal convergencia entre el bienestar público e individual en la Política Social tanto el Estado como la sociedad deben participar en las políticas públicas que integren la política social ya que esta no debe convertirse en asunto exclusivo del Estado, asimismo la economía y el mercado debidamente regulado juegan un papel muy importante para el cumplimiento de sus fines.

#### 1.5. Nueva Institucionalidad Democrática (NID).

La NID es el entramado institucional de reglas, valores y principios democráticos de representación y participación en el cual se ordena la vida política, el concepto consiste en la intención de que las políticas públicas sean producto del consenso y contribuyan a la gobernabilidad democrática.

Naturalmente, en México, como en la mayoría de los países con una tradición de excesos en el ejercicio del poder, la reforma constitucional constituye la vía más adecuada para garantizar el cumplimiento de los grandes acuerdos nacionales y encauzar las demandas y exigencias de una ciudadanía cada vez más participativa, por la vía institucional.

*Instituciones de la democracia*

Sin duda, las instituciones de la democracia (gobiernos, parlamentos, partidos, sindicatos, OSC's, etc.) siguen siendo la mejor forma que tenemos de organizar nuestra vida en sociedad; sin embargo, la población en general, se mantiene ajena al proceso de reformas institucionales más allá de seguirlo a distancia a través de la prensa, la propaganda política y los momentos aislados de participación a través de las urnas.

La mayoría de los estudiosos del tema coinciden en que el país avanzó hacia una democracia marcada por la existencia de contrapesos en el ejercicio del poder, por la coexistencia de gobiernos provenientes de distintos partidos políticos y por el desarrollo de gobiernos divididos emanados del pluralismo que impera en la conformación del Congreso de la Unión y en las legislaturas de los 32 estados de la República.<sup>35</sup>

Valdez Zurita, señala que a diferencia de varios países de Europa del Este y de América Latina, en México se experimentó un proceso gradual de apertura democrática que permitió incorporar a la competencia electoral a partidos políticos de viejo cuño y a otros nuevos, con diferentes niveles de representatividad y vigencia.

Y agrega: "De acuerdo con el modelo conceptual de Lijphart actualmente en la toma de decisiones gubernamental y parlamentaria en México, se está procurando la participación de un mayor número de actores y fuerzas políticas. Es decir, se están ejerciendo los poderes públicos en un esquema similar al de las democracias consensuales, no obstante que el acceso al poder se dio en elecciones auténticas y legítimas, en un régimen plural de partidos políticos que compitieron en condiciones de equidad y de reglas aprobadas por la vía del consenso. Recuérdese que Lijphart distingue en la democracia entre un modelo mayoritario y otro de carácter consensual"<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Valdés Zurita, Leonardo. *Hacia una nueva institucionalidad democrática en México*. Ediciones Universidad de Salamanca: *América Latina Hoy*, vol. 64. España 2013, pp. 145-161. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842007>

<sup>36</sup> Lijphart, Arendt. 2000, Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Para algunos autores, a través de los cambios institucionales se pueden identificar las principales preocupaciones de la sociedad y se contribuye a generar esquemas de gobernabilidad, en este caso tales esquemas de gobernabilidad guían los diseños de las organizaciones integrando principios y valores vinculados a procesos de reforma electoral o bien de reformas constitucionales para la construcción de gobiernos abiertos, así como propuestas para democratizar los sistemas presidenciales con la participación del congreso en la ratificación del gabinete presidencial: «Si los ciudadanos consideran legítimos a los que detentan ciertos cargos, es probable que consideren legítimas también las instituciones respectivas y, consiguientemente, todo el régimen».<sup>37</sup>

De acuerdo con la cultura de la sociedad abierta, sostiene Ricardo Uvalle, “es importante destacar la trascendencia de la institucionalidad democrática, entendida como un sistema de capacidades que permiten la gobernación de las organizaciones civiles y ciudadanas”. “Su diseño e implementación se enlaza con los procesos de participación y representación que son inherentes al paradigma de la sociedad abierta”. “La institucionalidad democrática es imperativo para que la vida pública tenga bases confiables de desarrollo”.<sup>38</sup>

Diego Valadés muestra un reflejo por la preocupación de la política y de los asuntos de poder proponiendo como objetivo principal un sistema presidencial más democrático, a partir de un gobierno de gabinete.

En un régimen parlamentario se trataría del equipo de gobierno, surgido del propio Poder Legislativo, para realizar las labores del Poder Ejecutivo, bajo su control (porque surge de él mismo), y es, por lo tanto, responsable ante el parlamento.

---

<sup>37</sup> Carrillo Prieto, Ignacio, 1987. Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988. México: Porrúa y Gobierno del estado de Guerrero.

<sup>38</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado*. Sociedad, ciudadanización y Estado democrático. En, [biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1436/2.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1436/2.pdf)

Lo que Valadés propone es que, siendo el nuestro un régimen presidencialista, lo que cabría es que el presidente designara a su equipo de gobierno y lo sometiera a la consideración y a la aprobación del Legislativo, y que se integrara, finalmente, como acordaran ambos poderes y presidido por un jefe de gabinete, también nombrado por el presidente y ratificado por el Congreso, con lo cual se garantizaría que existiera interlocución entre el gobierno y el Poder Legislativo, además de cooperación política y mejor entendimiento: "En un esquema de proteger la prerrogativa presidencial de designación [del jefe de gabinete] -dice el autor-, el Senado debe ser el órgano de ratificación".<sup>39</sup>

No es que el Congreso sustituya al titular del Ejecutivo en la tarea, sino sólo que tiene la facultad de ratificarlos, y si no le gustan, no pueden ser nombrados, y si durante su gestión cometen errores graves deben ser calificados legalmente, también negarles su confianza, caso en el cual el Presidente tendría que cambiarlos.

El jefe de gabinete sería un funcionario que serviría como coordinador de los secretarios de Estado en sus tareas al servicio del Ejecutivo, pero sería, ante todo, y lo que ahora falta, el encargado de mantener en permanente contacto y negociación al Ejecutivo con el Legislativo (e inclusive con el Judicial, dado el caso) y, además, el enlace natural entre las distintas secretarías de Estado, en asuntos particulares, y el Congreso. No sería un súper funcionario y ni siquiera un funcionario ejecutivo, sino un enlace entre los secretarios entre sí, entre ellos y el presidente y los demás poderes y, en particular, entre el Presidente y el Congreso. Vale decir que no estaría encargado de funciones gubernativas, sino de funciones, por llamarlas así, de mera coordinación interna dentro de un poder y de éste con los demás.

El método propuesto por Valadés, está en la no afectación de la naturaleza del sistema constitucional mexicano y de sus fundamentos culturales y políticos construidos a lo largo de nuestra historia.

---

<sup>39</sup> Cfr. Valadés, Diego, (2003). *El gobierno de gabinete*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM.

### *Instituciones democráticas post-burocráticas*

El concepto por sí mismo indica que las instituciones creadas bajo el paradigma post-burocrático deben ser la sociedad misma, es decir que los ciudadanos mediante mecanismo institucionales (leyes, reglamentos que permitan que la acción colectiva encuentre causas fuera de la racionalidad institucional) para que los ciudadanos puedan incidir en política y su evaluación de manera directa.

La creciente complejidad de la política, unida a la profesionalización y a la fuga de talento de las instituciones ha desembocado en la peor de las situaciones: trivialización y frivolidad de lo complejo, simplificación del mensaje político y la consecuente radicalización de las ideas. Esta profesionalización ha expulsado de las bases de las instituciones a ciudadanos que veían en la participación una vocación de servicio y no una vocación profesional,<sup>40</sup> si bien es cierto que dicha profesionalización ha contribuido a reducir las relaciones de compadrazgo en el ejercicio público, también es cierto que cada vez es más frecuente que estos profesionales, en palabras de Weber, vivan de la política y no para la política, alejándose de los valores y responsabilidades éticas del servicio público.

El debate político se torna exiguo, mediático, pueril, en lugar de fortalecerse el debate y de buscar el aprendizaje dentro del proceso democrático. Ante la falta de pedagogía política, aparece el desafecto institucional. Por una parte, adelgazamiento de las bases de las instituciones, especialmente las más cercanas a la ciudadanía (partidos, sindicatos). Por otra parte, expulsión de la información y la rendición de cuentas “hacia arriba”, ya que los mismos que negocian y toman decisiones son los mismos que se informan de lo que es “necesario” o “conveniente” hacer, y son también los mismos que se rinden cuentas entre ellos.

El resultado es una creciente desconexión con la ciudadanía por el achicamiento de las bases y la falta de recorrido en profundidad, en “vertical”,

---

<sup>40</sup> Peña López Ismael, Movimientos sociales y nueva institucionalidad democrática en: <http://ictlogy.net/sociedadred/20130823-movimientos-sociales-y-nueva-institucionalidad-de-la-democracia/>

hacia la comunidad, de las políticas llevadas a cabo. A la deliberación en la base ni se impulsa, ni se le espera. Por lo tanto, las actuales instituciones políticas han visto menguada su legitimidad en este proceso de democracia representativa (o institucional).

Pero que necesitemos instituciones democráticas no significa ni que, a) necesariamente deban ser las que tenemos, ni que b) incluso siendo las que tenemos su diseño deba ser el que ahora tienen. O, dicho de otro modo, hay un gran espacio para el debate entre el mantenimiento del *statu quo*: – “las instituciones democráticas son las que son” –, y, el demoler cualquier asomo de institucionalidad de la acción colectiva “de abajo hacia arriba”: – democracia directa, incluyente, asambleísmo, “gobierno de todos” –.

El desafío que tienen el Estado, sus instituciones y las sociedades contemporáneas es alejarse de la democracia de mercado, excluyente, “de arriba hacia abajo” para generar los cambios que atiendan la dinámica y la transformación permanente de las sociedades, así como la legitimidad que requiere el ejercicio del poder público de manera democrática e incluyente, “de abajo hacia arriba”<sup>41</sup>.

Con el consecuente riesgo a imprecisiones, generalizaciones y sesgos, se puede afirmar que el reto es la construcción de la Nueva Institucionalidad Democrática *post-burocrática* (NID), consiste en transformar la democracia en un conjunto institucional que permita el ejercicio continuado del control de los gobernantes por los gobernados para alcanzar los fines sociales del Estado mediante el reconocimiento de nuevas formas de organización de la sociedad a nivel local, lo que significa hacer que la democracia no sólo funcione en los procesos electorales, sino en el proceso de toma de decisiones para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras, como se detallara en el capítulo IV.

---

<sup>41</sup> Cfr. González Casanova, Pablo. (2009) *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Ciudad de Buenos Aires-Argentina. [www.clacso.org](http://www.clacso.org); [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar)

Desde esta perspectiva, las instituciones son la sociedad, si estas no desarrollan el cambio político-institucional orientado al desarrollo social sustentable es imposible combatir la crisis del Estado de bienestar, dicho cambio político consiste en que la sociedad desde la comunidad, organizaciones vecinales y comités tomen la responsabilidad de la participación directa en la toma de decisiones, dicha participación involucra valores de solidaridad, responsabilidad no solo con las generaciones presentes, si no que con las generaciones futuras, no bastan las medidas para promover la eficiencia y eficacia económica y administrativa. El Estado del siglo XXI se caracterizará por la colaboración entre líderes de todos los sectores de la sociedad, donde la apertura, el consenso y la innovación son las claves para estimular el cambio. Esta es una caracterización inicial de la gobernabilidad democrática que parece válida como punto de partida.

Ya no se trata de “la consulta formal por razones institucionales” para producir infraestructura y/o para brindar servicios públicos, sino de nuevas formas de gobernar “de abajo hacia arriba”, mediante gobiernos comunitarios, para resolver problemas difusos desde las bases sociales, poco estructurados, producto de rezagos sociales históricos a los que no se adaptan los mecanismos burocráticos.

En este contexto, la coordinación y la negociación entre académicos, investigadores, sociedad y gobierno, en la búsqueda de nuevos paradigmas institucionales democráticos que logren construir una cadena de respuestas ante la actual crisis de legitimidad por la que atraviesan las instituciones se consideran fundamentales para la articulación de fines colectivos a partir de intereses de múltiples actores diferenciados “a escalas” (vecinales, comunitarias, locales, regionales, etcétera) y se impone la cooperación y comunicación en el marco de redes de solución de problemas<sup>42</sup>

La gobernabilidad democrática, eje rector de la NID, es una cualidad que debe postularse desde las sociedades o sistemas sociales no de sus gobiernos. Se

---

<sup>42</sup> Cfr. Olmedo, Raúl. (2007) *Participación ciudadana y organización vecinal*, UNAM-FCPyS. México.

trata de la gobernabilidad de un país o de una ciudad, no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad. Hoy, “*la gobernabilidad supera los problemas específicos de la acción de gobierno y se proyecta ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad*”<sup>43</sup>... para dotarse de un sistema de gobierno orientado al *desarrollo sustentable* “que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes, sin afectar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”<sup>44</sup>

Held y Pollit, así como diversos autores, fundamentan una conceptualización de la democracia que incorpora la Participación Ciudadana como aspecto esencial; de igual forma, ubican el papel de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil dentro del proceso político-institucional, a fin de suministrar a las democracias vigentes, mecanismos que permitan reforzar la legitimidad en la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos.<sup>45</sup>

La Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática demanda una gran capacidad de síntesis por parte del sistema político, para poner en perspectiva los diversos intereses particulares y articularlos dentro del proceso más general y de largo alcance del desarrollo de la sociedad en su conjunto, en el contexto de la globalización, sin escatimar esfuerzos por desarrollar todos los canales necesarios para que de manera institucional, la sociedad libere, desarrolle sus iniciativas y capacidad autogestiva, sea protagonista del cambio estructural de manera democrática “de abajo hacia arriba” y con base en esas variables evaluar la política y el desarrollo social sustentable.

---

<sup>43</sup> Prats, Joan. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*, (2001). Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, España.

<sup>44</sup> Informe Nuestro Futuro... Op. cit.

<sup>45</sup> Held, David, y Christopher Pollit. (1986). *New Forms of Democracy*. Sage. London. La teoría de la democracia asociativa de Cohen y Rogers (1995) Cohen, Joshua y Joel Rogers. 1995. *Secondary Associations and Democratic Governance* en E.O. Wright (comp). *Associations and Democracy*. Verso. Londres- New York. o de la —democracia deliberativa de Habermas (1996) Habermas, Jürgen. 1996. —Tres Modelos de Democracia: sobre el concepto de una política deliberativa. En Revista *Agora*. Argentina,



## II. El marco normativo e institucional

Aunque sus orígenes se remontan a la década de 1970, los principios y la práctica de la evaluación de la política social en México empiezan a tomar forma a mediados de los años noventa y adquieren un impulso definitivo a partir de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004 y del inicio de los trabajos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2006. A partir de estos eventos se construye todo un andamiaje legal, institucional, regulatorio y normativo que define y organiza la política social y su evaluación; al interior de este andamiaje, el Coneval recibe de la LGDS la encomienda de realizar la evaluación de la política de desarrollo social.

### 2.1. Principios y objetivos de la política social

Partiendo del reconocimiento de la universalidad de los derechos sociales de los mexicanos —consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, la Ley General de Desarrollo Social establece que la política social se guiará por un conjunto de principios o creencias culturales: 'libertad', que es la capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal; 'justicia distributiva', que garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas; 'solidaridad', la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; 'integralidad', esto es, articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales; 'participación social', definida como el derecho de las personas y las organizaciones a intervenir e integrarse individual y colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones y programas de la política social; 'sustentabilidad', esto es, preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida y productividad de las personas sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; 'respeto a la diversidad', o sea, el reconocimiento en

términos del origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil, para superar toda condición de discriminación; 'libre autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades', que significa el reconocimiento, en el marco constitucional, a las formas internas de convivencia y de organización; y 'trasparencia', definida como la obligación del gobierno a hacer pública la información sobre el desarrollo social.

A partir de estos principios que definen el conjunto de creencias culturales en las que descansa la política social se establecen los objetivos siguientes: a) propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, la superación de la discriminación y la exclusión social; b) promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; además de fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y c) garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de la política social.

Si aceptamos que los principios que norman la política social reflejan adecuadamente las creencias culturales aceptadas y compartidas por los diferentes actores públicos, sociales e internacionales en relación con la política social, los objetivos de la política social pueden constituir un marco para organizar y dividir la valoración de la política social en dos planos: el primer plano consideraría la valoración de la eficacia social o la rendición social de cuentas de la política social e incluiría los elementos contenidos en los primeros tres incisos, es decir se valorará que la política social contribuya a garantizar los derechos sociales a toda la población mediante la vinculación de la política social con la política económica y su capacidad para incluir a los ciudadanos en las diferentes fases de la política; en el segundo plano, la valoración de la política social estaría orientada a medir la calidad de la participación social, es decir si dicha participación se mantiene en los parámetros de consulta ó si es una participación directa en los procesos de toma de decisiones, para que ésta trascienda efectivamente los parámetros de

la participación ciudadana, más allá de la nueva gestión pública y de la nueva gobernanza.

Existe otro principio que, aunque genera todavía muchas interrogantes respecto de su correcta y adecuada aplicación, está considerado como necesario para avanzar en un proceso de gobernar en modo de cogobernanza: este principio se refiere a la descentralización de la política pública. Aunque no está explícitamente integrado como tal, en la Ley se establece que los municipios serán los principales ejecutores de los recursos y los programas federales de la política social, con excepción de los programas expresamente asignados a alguna dependencia o entidad federal

Aunque la Ley parte del reconocimiento del carácter universal de los derechos sociales, en la definición de los alcances de la política social se reconoce que los recursos financieros con que cuenta el gobierno son escasos y que esta escasez obliga al gobierno a establecer como "prioritarios" los programas de la política social y a considerar "de interés público" los siguientes programas: los de educación obligatoria; los dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas que tienen un componente regional y que están dirigidos a zonas de atención prioritaria; los orientados a asegurar la alimentación y la salud materno infantil; los programas de abasto social de productos básicos; los programas de vivienda; los programas destinados a la generación y conservación del empleo, y los programas dirigidos a la construcción de infraestructura social básica, como agua potable, drenaje, electricidad, caminos y vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Este doble reconocimiento de los límites de las capacidades financieras del gobierno y de los programas de política social considerados prioritarios definen el carácter focalizado de la política social actual, en oposición a la concepción más universalista de la política social propia del Estado de bienestar que caracterizó a la acción del gobierno mexicano hasta la década de 1970.

De esta manera se pretende asegurar la viabilidad económica de la política social en su conjunto y permitir al gobierno garantizar que los recursos asignados a los programas de política social no sufran disminuciones en sus montos presupuestales anuales sucesivos, lo que asegura la continuidad y la certidumbre de política social en las diferentes administraciones federales.

En términos conceptuales, la focalización como una característica distintiva de la política social aparece también en la Ley cuando ésta enuncia en el apartado de los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social que es obligación del gobierno —de los diferentes niveles— formular y aplicar "políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables". La focalización también tiene una definición espacial, pues la Ley define como una prioridad de la política social a las áreas rurales y urbanas pobres o con insuficiencias y rezagos en el cumplimiento de los derechos sociales.

Es así como la prioridad de la política social ha sido la superación de la pobreza mediante la focalización de recursos en zonas con elevados niveles de marginación y pobreza. A pesar de ello es necesario hacer una seria evaluación sobre los resultados que ha arrojado en los últimos años pues a pesar de los enormes esfuerzos que se han hecho para superar los rezagos en esta materia, en México las condiciones de desigualdad y pobreza dejan mucho que desear.

## 2.2. Normatividad en materia de Evaluación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley máxima que rige la vida económica, social y política en México, en ella se encuentra plasmado el proyecto nacional, residen los valores, las aspiraciones, los principios, las necesidades y la organización del Estado, por esta razón y por

ser el elemento constitutivo del Estado mexicano es considerada ley suprema en nuestro territorio nacional.

Las garantías individuales y los derechos sociales representan el elemento constitucional en el que se enmarca la política social, pues representan los mínimos de bienestar que necesita la sociedad para poder desarrollarse, individual y colectivamente. En ellos encontramos el derecho a la libertad en su sentido más amplio, a la igualdad de género, la salud, la educación, a una vivienda digna, a un trabajo digno y socialmente útil y a un ambiente adecuado.

Adicionalmente, entre las grandes reformas de la actual administración se encuentra la llevada a cabo mediante el decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), mediante el que fue reformado el artículo 26 de dicho ordenamiento, mismo que señala, en su inciso C, que el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). El CONEVAL será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tendrá como funciones principales la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

- Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación, 2004) determina la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y establece que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas, pudiendo "realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa".

Con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se consolida, por primera vez en México, un ordenamiento legal que regula a la política social en todos sus aspectos, desde los criterios que se deben utilizar para el financiamiento y el gasto, hasta el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Social y

la creación de una institución encargada exclusivamente de la evaluación de la política social.

Uno de los grandes aciertos de la LGDS es que por primera vez se vinculan los derechos sociales con la política social, como muestra de ello podemos observar que en su primer artículo se establece que la ley tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.

Los derechos para el desarrollo social son los siguientes: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, además de los derechos relativos a la no discriminación.

Sin duda el reconocimiento de los derechos sociales en la LGDS es un avance significativo para el desarrollo social, sin embargo, también es necesario señalar que aún falta mucho por avanzar en esta cuestión, debido a que la ley no contempla la exigibilidad de estos derechos.

Para efectos de la presente investigación, uno de los capítulos más importantes en esta Ley es el que se refiere a la evaluación de la política de desarrollo social, con ello se establece la obligación legal de realizar evaluaciones a la política social para revisar el cumplimiento de los programas y políticas dedicados a este fin.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) mandata al CONEVAL a realizar una medición multidimensional de la pobreza, la cual es utilizada para la medición oficial de la pobreza en México, su gran aportación es que analiza y profundiza el estudio de la pobreza examinando las carencias sociales desde una óptica de derechos sociales.

Dicha medición considera al menos los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso

a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social.

Esta metodología clasifica a la pobreza multidimensional en tres niveles:

- Pobreza Multidimensional: se considera una persona en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos en uno de los indicadores de rezago
- Pobreza multidimensional moderada: Se considera que una persona está en situación de pobreza multidimensional moderada cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencias en dos de los indicadores de rezago.
- Pobreza multidimensional extrema: Se considera que una persona padece pobreza multidimensional extrema cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en tres o mas de los indicadores de rezago

Ésta Ley constituye un cambio significativo de la política social en México que establece tanto a su concepción y a sus características como un sistema de acción pública (*acción colectiva*) deliberadamente orientado a resolver problemas sociales. El hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal constituye un paso importante para convertirla en una política social de Estado, cuyos objetivos, principios y funcionamiento trasciendan las diferentes administraciones sexenales del gobierno federal, dándole mayor certidumbre a todos los actores públicos y sociales involucrados en los diferentes aspectos de la política.

En tal sentido, según Aguilar, para la NG "el gobierno ha dejado de ser el único o el más importante productor del contenido de la Gobernanza, pero es el único

en la validación del contenido. El gobierno da la forma pública (de ley, decreto, política, servicio...) al contenido de la decisión en cuya elaboración participó en asociación con actores no gubernamentales, es decir, la *cogobernanza*".

Entre las funciones en materia de evaluación que le atribuye al CONEVAL la Ley General de Desarrollo Social, se encuentran "revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente".

Este ordenamiento es el principal rector de las actividades que se llevan a cabo en el CONEVAL.

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) incluye lineamientos para que la planeación del presupuesto federal se realice con enfoque en el logro de resultados para que éstos sean tomados en cuenta en las decisiones del proceso presupuestario y, con base en la información generada por evaluaciones, hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos. Adicionalmente, la LFPRH establece el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y señala la coordinación de las evaluaciones en materia de desarrollo social por parte del CONEVAL.

Del mismo modo, la LFPRH indica que la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del cumplimiento de objetivos y metas, y que las instancias públicas podrán realizar la evaluación de las políticas públicas o programas, mediante métodos de evaluación elegidos por sí mismas o a través de evaluadores externos especializados y elaborarán los programas anuales de evaluaciones.



- Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece los criterios generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los organismos públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización y para contribuir a medir la transparencia, eficacia, economía y eficiencia del proceso presupuestario. Asimismo, el 12 de noviembre de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto modificatorio a esta Ley con el objeto entre otros temas, de fortalecer el ciclo de las haciendas públicas en todas sus etapas, desde la planeación hasta la rendición de cuentas y el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual establece que las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal evaluarán, de la misma manera, el destino y el ejercicio de los recursos federales que les sean transferidos.

Del mismo modo, la LGCG señala que los organismos públicos deberán publicar en sus páginas de internet, su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño y las evaluaciones en cuanto concluyan. Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), así como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) enviarán al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) los criterios de evaluación de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios, así como los lineamientos de evaluación para estandarizar las evaluaciones y los indicadores estratégicos y de gestión para que, dicho consejo, determine los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones.

- Ley General de Coordinación Fiscal

Con la finalidad de coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas y los municipios; establecer la participación que les corresponde de los ingresos federales y definir la colaboración entre las distintas autoridades fiscales, fue proclamada la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo a su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013 en el artículo 25, fracción I, se sustituye el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE), dicha modificación entró en vigor en el ejercicio fiscal 2015. La Federación apoya a los Estados con los recursos necesarios para cubrir el pago de servicios personales. Asimismo, incluirá recursos para apoyar a las entidades federativas a cubrir gastos de operación en materia de educación básica y normal. El FONE es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

- Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales asignados a las Entidades Federativas

El 4 de abril de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales asignados a las Entidades Federativas, con el objetivo de que los organismos públicos generen y publiquen información financiera con base en estructuras y formatos estandarizados.

- Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

El 13 de mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación a los lineamientos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); se señala que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la dependencia coordinadora y la encargada de diseñar una agenda para la evaluación del mismo. Asimismo, los proyectos de evaluación para el FAIS serán presentados al CONEVAL para su opinión; los documentos y resultados de las evaluaciones serán publicados y enviados al CONEVAL, a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación.

De igual forma, la SEDESOL, previa opinión del CONEVAL, podrá publicar especificaciones de carácter técnico, metodológico y de contenido mínimo para que los tipos de evaluación de los recursos del FAIS reúnan las características de pertinencia, relevancia y utilidad práctica.

- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 (PEF)

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 (PEF 2015) señala disposiciones para el ejercicio, control y la evaluación del gasto público federal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente. El PEF 2015 establece que la evaluación de los programas a cargo de las dependencias y entidades, se llevará a cabo como lo indique el Programa Anual de Evaluación que emitan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de manera conjunta.

Asimismo, indica que la evaluación externa será realizada por instituciones académicas y de investigación, personas físicas o morales especializadas en la materia, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

- Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales

El 30 de Marzo del 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal con el objetivo de orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, así como medir sus resultados objetivamente mediante indicadores relacionados

con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto del gasto social público.

- Programa Anual de Evaluación

En cumplimiento a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social publican el Programa Anual de Evaluación para dar a conocer las evaluaciones que se llevarán a cabo o comenzarán durante cada uno de los ejercicios fiscales y a los programas federales que aplican.

- Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora

Con el fin de establecer el procedimiento general para atender los resultados de las evaluaciones externas de los programas federales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y con ello mejorar la política y programas sociales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en conjunto con las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP) emiten el Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de los Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales.

Los objetivos específicos del Mecanismo son:

- Establecer el proceso para el seguimiento a recomendaciones de evaluaciones externas para hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la mejora de los programas y políticas.
- Definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como para la formalización de los mismos, y

- Definir las fechas de entrega de los documentos de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.
- Resolución de la Organización de las Naciones Unidas

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), aprobó, durante su sexagésimo sexto periodo de sesiones, la Resolución para el “Fomento de la Eficiencia, Eficacia, Rendición de Cuentas y Transparencia de la Administración Pública a través del Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)”.

Su aprobación representa la culminación de un gran esfuerzo de la comunidad de EFS que integran a la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), incluyendo entre ellas a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su búsqueda hacia el fortalecimiento de las EFS a través del reconocimiento de la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización” y la “Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”.

Asimismo, la Resolución propone a los países miembro de las Naciones Unidas a mantener e intensificar su colaboración con la INTOSAI, en especial en lo que se refiere a la creación de capacidades para poder garantizar, a través de la labor de las EFS, la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia y, con ello, el buen gobierno.<sup>46</sup>

### 2.3. Instituciones de política social

- Secretaría de Desarrollo Social.

Es la Dependencia del Gobierno Federal, encargada de contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el acceso a servicios de

---

<sup>46</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), 22 de diciembre de 2011.

cuidado y atención infantil, a las madres y padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian.

Ejes rectores:

- Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
- Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.
- Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
- Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Generar una política social con, de y para los pobres.
- Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.

- La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS).

Es un instrumento de coordinación de las acciones, programas e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la política de desarrollo social llevan a cabo las dependencias y las entidades del gobierno federal, ya sea de manera directa o en concurrencia con los gobiernos estatales y municipales y con otros actores sociales y privados.

- La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS).

Es el instrumento de coordinación de las acciones y programas del gobierno federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política social.

- El Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS)

Es el órgano consultivo de la Sedesol, de participación ciudadana y conformación plural, que tiene por objeto analizar y proponer acciones y programas que influyan en el cumplimiento de los objetivos de la política social.

- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)

Es una entidad del gobierno federal que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas del desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

- Gabinete especializado de México Incluyente

Tiene como funciones: definir los instrumentos de seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones del gobierno federal en materia de política social; y, establecer los esquemas de coordinación para la elaboración y revisión de los programas correspondientes.

Lo preside el jefe del Ejecutivo se conforma por las secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), que lo coordina; la Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la de Medio Ambiente (Semarnat), la de Agricultura (Sagarpa), de Comunicaciones y Transportes (SCT), de Educación (SEP), de Salud (SSA) y del Trabajo (STPS).

Además, por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Oficina de la Presidencia de la República, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Asimismo, por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); la Comisión Nacional del Agua (Conagua); Consejo

Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

Es la instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de la Política social, sus estrategias y acciones.<sup>47</sup>

#### Impactos de la lógica de la Gobernanza

En correspondencia con los modos burocráticos y jerárquicos de gobernar la política pública, también puede suceder que en todas estas instituciones de la política social, en lugar de los actores titulares, participen representantes o subordinados, quienes no tienen generalmente suficiente capacidad de gestión o poder para comprometer acuerdos con los actores privados y de la sociedad civil que tengan impactos significativos en los objetivos de la política social; si esto ocurre, la calidad de las interacciones y los acuerdos entre los actores participantes puede disminuir mucho y restar viabilidad a la política social.<sup>48</sup>

En esta lógica, los trabajos y los acuerdos de una institución tan importante para la política social, como es el caso de la CIDS, pueden estar condenados al fracaso porque es difícil que los titulares del resto de las dependencias federales atiendan los acuerdos de una comisión que es presidida por un par —el titular de la Sedesol—. O puede estar sucediendo algo todavía más grave: que los acuerdos de la CIDS se queden en el papel o no tengan verdadera relevancia para el cumplimiento de los objetivos de la política social porque los asuntos y los acuerdos verdaderos y válidos sobre la materia sean tomados en el seno del gabinete social, en el que sí participa el depositario del Poder Ejecutivo Federal, estableciendo acuerdos, compromisos y esquemas de rendición de cuentas para los integrantes de su gabinete de gobierno.

En la literatura sobre la nueva gobernanza se hace mucho énfasis en que los actores participantes de la gobernanza deben poseer poder y capacidad de gestión, aunque las relaciones entre ellos no sean necesariamente simétricas y

---

<sup>47</sup> Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes. Diario Oficial de la Federación, 01/04/2013

<sup>48</sup> Aguilar, Luis F. 2006, *Op cit*



aunque los resultados de la deliberación conjunta —plasmados en decisiones de gobernanza— no dejen enteramente satisfechos a todos los participantes en el proceso de gobernar, empezando por el propio gobierno.<sup>49</sup>

Para atender estas contingencias sólo se cuenta con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales que establecen varios elementos para estandarizar y normar la evaluación de los programas federales. En primer lugar, definen las características de los diferentes tipos de evaluaciones. La 'evaluación de consistencia y resultados', que analiza con base en la matriz de indicadores la consistencia interna del programa en materia de diseño, de planeación estratégica, de cobertura y focalización, de operación, de percepción de la planeación por objetivos y de resultados; la 'evaluación de indicadores', que analiza la pertinencia de los indicadores del programa para el logro de sus resultados; la 'evaluación de procesos', orientada a determinar si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente; la 'evaluación de impacto', que identifica con metodologías estadísticas los cambios en los indicadores del programa que son atribuibles a su operación, y las 'evaluaciones estratégicas', que son conceptualizadas como evaluaciones de una política pública particular, definida como un conjunto de programas.

Además, para estandarizar los procesos de evaluación, los lineamientos establecen la atribución del Coneval de elaborar los términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados, de opinar acerca de los términos de referencia de las evaluaciones de impacto que los programas deseen llevar a cabo por su cuenta y de conocer acerca de las evaluaciones complementarias que no se encuentren consideradas en el plan anual de evaluación y que las dependencias y entidades deseen llevar a cabo por su cuenta.

Así, las dependencias y entidades federales mantienen facultades para llevar a cabo evaluaciones de sus programas, y para todos los casos, los lineamientos establecen que "la evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del sistema de evaluación del desempeño, así como del

---

<sup>49</sup> Aguilar y Kooiman. *Op Cit.*

programa de mejoramiento de la gestión y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario"<sup>50</sup>

Sin embargo, un problema que subyace y puede estar afectando la viabilidad de la política social está relacionado con las tensiones entre los preceptos normativos de las instituciones de la política social y el funcionamiento actual de la estructura administrativa del gobierno, el cual conserva muchas de sus tradiciones jerárquicas y burocráticas. En primer lugar, en un sistema presidencialista como el de México, que tiene raíces profundas en el modo jerárquico de gobernar, pareciera que ninguna decisión de gobierno es válida y cumplida por los titulares de las diferentes dependencias federales si en la decisión no participa el propio depositario del Poder Ejecutivo Federal y este modo jerárquico y burocrático de gobernar la política pública a nivel federal se reproduce en los niveles estatales y municipales del gobierno e influye en la calidad de las interacciones entre los actores públicos y entre éstos y los actores sociales.

---

<sup>50</sup> Diario Oficial de la Federación. México, 2007.

### **III. Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México**

#### **3.1. Antecedentes**

En las últimas tres décadas se ha registrado un deterioro constante en las condiciones de empleo y de ingreso de millones de mexicanos, como consecuencia de ello se han creado condiciones de pobreza en todas sus magnitudes. Para tener una idea más clara sobre este fenómeno es necesario observar los siguientes datos sobre la pobreza en México.

Los programas sustantivos de los gobiernos federales de las últimas décadas para combatir la pobreza han cambiado de nombre en cuatro ocasiones desde 1988, pero lo que no ha cambiado son los niveles de esta problemática social que, desde entonces, afecta a más de la mitad de la población mexicana.

De Solidaridad, estrategia anunciada durante la administración federal de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); pasando por Progresía, presentado en la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000), y Oportunidades, implementado en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y continuado por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), ahora el principal programa gubernamental para abatir la pobreza se llamará Prospera en lo que resta del sexenio, según anunció el Presidente Enrique Peña Nieto durante el mensaje sobre su segundo informe de gobierno.

Las cifras oficiales muestran que los índices de pobreza patrimonial -insuficiencia para adquirir la canasta básica alimentaria, así como servicios de salud, educación, vestido y vivienda-, ha disminuido en menos de un punto porcentual en 22 años.

En 1992, 53.1% de los mexicanos vivían en esta situación, mientras que en 2012 lo hacían 52.3%, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Algunos especialistas como Mario Campos, Gerardo Esquivel y Edna Jaime, alertan que el cambio de nombre podría mermar lo que ya se consideraba una política de Estado, aunque difieren sobre los potenciales resultados de los cambios anunciados, más allá de la denominación del programa.<sup>51</sup>

“Se había logrado que Oportunidades se viera más como una política de Estado y no del gobierno en turno; la continuidad que se había dado con Vicente Fox y Felipe Calderón me parecía importante, porque la gente entendía cada vez más que no era un tema de un gobierno, sino una política financiada con recursos públicos”, dijo el politólogo Mario Campos.

Al respecto, el profesor-investigador del Colegio de México, Gerardo Esquivel, calificó como alarmante que el cambio de nombre no responda a un diagnóstico profundo del programa Oportunidades

“Lo que me parece preocupante es si realmente éste es un cambio de nombre y forma parte de un diagnóstico detallado de la situación y debilidades del programa anterior; o si es, más bien, un intento por desvincularse de los programas anteriores y generar una nueva marca”, sostuvo Esquivel.

El nuevo Prospera

El presidente Peña Nieto afirmó en el marco de su segundo informe de gobierno, que la estrategia antipobreza del gobierno federal, en el que se invierten anualmente cerca de 73,000 millones de pesos, se transformará para dar “más alternativas” a las familias necesitadas para incrementar sus ingresos.

El mandatario indicó que el nuevo programa contará con apoyos como becas educativas y acceso a créditos, y destacó que ahora las familias podrán tener más oportunidades para ingresar a actividades productivas.

---

<sup>51</sup> Periódico *Milenio*. 2 de septiembre, 2014.

Para la directora del centro de análisis de políticas públicas *México Evalúa*, Edna Jaime, los cambios anunciados al programa más allá de su denominación, pueden revertir lo que era una carencia de Oportunidades: el acceso a actividades productivas y generadoras de recursos.

“Parece que se le agrega una vertiente generadora de ingresos que antes no tenía el programa, no contaba con programas de apoyo productivo vinculados al programa; parece que Prospera quiere construir este puente, pero es importante que no se desvirtúe la esencia de Oportunidades”, mencionó.

Aunque aclaró que es precipitado hacer un juicio sin tener muchos detalles de los cambios, Edna Jaime resaltó la importancia de cuidar la implementación de los nuevos componentes que incluirá este programa social que ahora se llamará Prospera.

“Si se le va a agregar algo (al programa) es importante que se haga bien (...) tenemos que cuidar que el programa no genere clientelas, porque eso nos regresa al pasado”, añadió la especialista.

Con esta preocupación por la implementación de los cambios anunciados coincidió Gerardo Esquivel, aunque consideró que estas medidas podrían estar ya incluidas en otros programas sociales del gobierno federal.

“Para evaluar habrá que ver la implementación del programa, pero no parece ser una propuesta distinta de la que ya teníamos. A pesar de que aparentemente tiene nuevas vertientes como tratar de vincular el programa con proyectos productivos, con becas y con empleos... Son cosas que ya se han intentado y que existen ya en la política social actual”, sentenció el investigador del Colmex.

El programa anunciado por el mandatario mexicano, tiene tres antecedentes en los últimos 30 años.

Solidaridad (PRONASOL)

Al momento de tomar protesta como presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, anunció el inicio del Programa Nacional de Solidaridad Social como medida para combatir los niveles de pobreza en pueblos indígenas, campesinos y en zonas marginales de las principales ciudades.

PRONASOL surgió como una medida para abatir los rezagos sociales de la crisis de 1982 y sobre todo para contrarrestar los efectos de las políticas de ajuste económico que trajeron como consecuencia la reducción del gasto social y la caída de los salarios.

La estrategia tenía como punto fundamental la participación social comunitaria, pues los recursos entregados por el gobierno federal eran administrados por comités comunitarios. El programa se concentraba principalmente en la construcción de infraestructura.

Los objetivos del PRONASOL fueron

- Creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades.
- El pleno desarrollo de las capacidades de la población.
- La apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades<sup>52</sup>

Cabe señalar que, a pesar que el programa se diseñó para la superación de los rezagos sociales de la población más vulnerable y con especial énfasis en la participación comunitaria, este programa también fue usado con tintes políticos y electorales ya que el gobierno salinista carecía de legitimidad y usó a PRONASOL como una plataforma para crear una base social y política para construir legitimidad

“Quizá por esa necesidad de ampliar la base social del gobierno, del presidente

---

<sup>52</sup> Favela, Alejandro, Calvillo Miyriam, et al. El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo. Universidad Autónoma Metropolitana.

Carlos Salinas, el programa no siguió estrictamente una estrategia focalizada en su operación y los Comités de Solidaridad se extendieron por todo el país, generando una estrecha relación clientelar entre el gobierno y los beneficiarios del programa.”<sup>53</sup>

De acuerdo a cálculos de Levy, en su estudio sobre el diagnóstico de la pobreza en México, contrastado con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1984, “mientras que la pobreza extrema era un problema mayormente rural (los niveles de incidencia de la pobreza que obtuvo fueron de 19.5% a nivel nacional, 37.2% en las áreas rurales, y 9.9% en las áreas urbanas), la mayor parte de los beneficios entregados por el PRONASOL a través de subsidios a alimentos básicos como la tortilla y la leche se entregaban a los pobres moderados de las zonas urbanas y metropolitanas como el Distrito Federal”<sup>54</sup>.

Tal situación se vio reflejada en las cifras, pues la incidencia de pobreza urbana se redujo entre 1989 y 1994, mientras que los índices de pobreza rural tuvieron un aumento en la zona sur del país, ya que el ingreso de los trabajadores ejidatarios se vio afectado negativamente por la depreciación del peso y por el colapso del precio real de sus cultivos básicos y la pérdida de subsidios que sufrió el sector.

Según el Coneval, el sexenio de Salinas concluyó con 47 millones de pobres, es decir, el 52% de la población de 1994 y con un porcentaje de pobreza patrimonial de 52.4%. Al iniciar su gobierno, en el país había 46.1 millones en pobreza alimentaria.

Salinas señaló, en su último informe de gobierno, que funcionaron para este programa alrededor de 250,000 comités en todo el país y que se ejercieron bajo este programa más de 52,000 millones de pesos en el sexenio.

---

<sup>53</sup> Acosta, Díaz, Félix, 2010, De pronasol a oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México, en Revista castellano-manchega de ciencias sociales, no 11, pp. 231-246, ISSN: 1575-0825, e-ISSN: 2172-3184

<sup>54</sup> Ídem

## Progresa

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se vivió una de las crisis más fuertes en México que llevó al colapso de la economía, por lo tanto los índices de pobreza se dispararon de 52.4% en 1994 a 69% en 1996.

Esta situación provocó que Zedillo cambiara el programa social, por lo que en agosto de 1997 Solidaridad vio su final y fue reemplazado por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).

Entre los principales cambios en el plan social, estaban la eliminación de los comités que administraban los recursos, y ahora el dinero en efectivo lo recibían directamente las familias afiliadas a este programa.

Los beneficiarios de Progresa sólo eran familias de comunidades rurales que recibían transferencias en efectivo, las cuales estaban condicionadas a que cumplieran ciertos requisitos de atención de salud y educativa.

Progresa tuvo como característica la creación de capital humano y para ello integro en un solo programa tres dimensiones básicas: salud, alimentación y educación, ya que personas más sanas, mejor alimentadas y con mayor alimentación tendrían mayores oportunidades para acceder al mercado laboral.

Es necesario señalar que este programa fue el primero en someterse a evaluaciones de impacto, ya que desde su diseño se planteó como un programa técnico y no político, con criterios de focalización bien establecidos.

De acuerdo con el último informe de gobierno del entonces presidente, en el año 2000 el programa atendía a dos millones 600,000 hogares en todo el país.

Aunque dicha administración logró reducir los porcentajes de pobreza de 69% a 53.6% en cuatro años, este nivel al final del sexenio era similar al registrado al inicio de su administración.



## Oportunidades

La siguiente etapa del programa social enfocado en abatir la pobreza en México llegaría en la administración del Presidente Vicente Fox.

Aunque en los primeros dos años de su gobierno continuó el programa Progresa implementado por Zedillo, en marzo de 2002, Fox anunció que cambiaría de nombre para ahora ser conocido como Oportunidades, y que también incluiría como beneficiarios a familias pobres de zonas urbanas.

Este plan siguió con la estrategia central de otorgar el dinero directamente a las madres de las familias beneficiadas, siempre y cuando cumplieran con revisiones médicas y que llevaran a sus hijos a la escuela.

De acuerdo con información oficial, se incrementó el presupuesto para el programa en 70% en comparación con el último año de Zedillo, por lo que Oportunidades canalizaba más de 146,000 millones de pesos.

Al terminar Fox su sexenio la pobreza se redujo en más de 10 puntos porcentuales, al alcanzar 42.9%, es necesario reconocer el esfuerzo que se hizo en este periodo por institucionalizar la política social mediante la creación de la LGDS.

Al cambiar el gobierno, en ese momento encabezado por el presidente Felipe Calderón, Oportunidades no nada más siguió con vida, sino que fue ampliado.

A partir de 2007 el monto entregado a cada familia pasó de 529 a 830 pesos al finalizar 2012. Además, incluyó nuevos apoyos alimentarios a familias que no eran parte del padrón de oportunidades.

De acuerdo con el sexto informe de Gobierno de Calderón, Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario beneficiaron a seis millones 500,000 familias.

Quizá una de las constantes en los periodos antes mencionados es el crecimiento de la desigualdad, ya que hoy en día “algunos programas gubernamentales orientados a reducir la pobreza y a combatir la desigualdad en la sociedad mexicana son tachados, incluso por el propio gobierno, de populistas y abandonados”<sup>55</sup>

El saldo social en México de la desigualdad económica ha sido desastroso, pues los niveles de desigualdad y pobreza han aumentado de manera considerable en comparación con años anteriores, como muestra de ello podemos ver que en 2008, 10% de de los hogares más pobres apenas sobrevivía con alrededor el 1% del total del ingreso, mientras que 10% de los hogares más ricos concentraban más del 40% de ese total. Visto de otra manera, para ese mismo año más del 56% del ingreso lo concentran 20% de los hogares más ricos, mientras que 20% de los hogares más pobres tenía apenas 3.6% del ingreso.<sup>56</sup>

Si bien es cierto que se ha registrado un leve incremento en el ingreso de las familias mexicanas, la brecha entre los más pobres y los más ricos sigue siendo abismal, esto se debe a que los gobiernos no han emprendido acciones concretas encaminadas a la disminución de la desigualdad. La causa principal de este problema es la ausencia de cambios importantes en la estructura distributiva que promuevan la equidad y un verdadero desarrollo. Un ejemplo de ello es la concentración del capital de las industrias y comercios en el territorio nacional ya que sólo “115 de los dos mil 461 municipios que tiene el país general el 77% de la economía nacional en esas 115 jurisdicciones se concentra el 40% de la población,”<sup>57</sup> en contraste las entidades en donde se localizan los diez municipios con mayor porcentaje de población en pobreza son Chiapas y Oaxaca, estos datos reflejan la prioridad de la política económica y sus relaciones de producción, además de los fuertes contrastes económicos del territorio.

---

<sup>55</sup> Tello, Carlos, Sobre la desigualdad en México, 2010, Facultad de Economía, UNAM, p. 264

<sup>56</sup> Ídem p 253

<sup>57</sup> Linares, Zarco, Jaime, La geografía económica del municipio en México, UNAM

La desigualdad es producto de la concepción de desarrollo entendido como crecimiento económico, tal idea de desarrollo se ha alejado de los preceptos de justicia social y distributiva. La desigualdad puede ser prevenida mediante la acción pública, en específico mediante la política social y económica. Es necesario un crecimiento económico con equidad para poder alcanzar el desarrollo social, sin embargo los datos expuestos anteriormente evidencian que el problema de la desigualdad no es un tema prioritario para la política social ni para la política económica.

La desigualdad genera pobreza, es por ello que estos indicadores se encuentran íntimamente ligados y relacionados con los ingresos y la insatisfacción de los derechos sociales. . Desafortunadamente debido a la especulación financiera han surgido crisis como la del 2009 en donde el PIB disminuyó 6% y se perdieron alrededor de 172 mil empleos netos reflejándose en el incremento de la tasa de desocupación que pasó de 3.7% a 5.4% en 2009 según cifras del CONEVAL.

Según Carlos Tello<sup>58</sup> el estado mexicano ha promovido esquemas que generan la desigualdad ocasionando que las personas satisfagan sus derechos constitucionales de manera inequitativa ya que muchos de los programas con orientación social más que reducir la desigualdad la promueven, para ello alude al ejemplo de los servicios de salud y seguridad social en México, pues estos servicios surgieron a partir del principio de trabajo subordinado, es decir tenemos un sistema de salud segmentado en distintas instituciones: IMSS, ISSSTE, Seguro Popular, PEMEX, SDN, entre otros.

Las diferencias entre los servicios de salud que brindan las instituciones antes mencionadas son abismales, esto se puede comprobar con los resultados del CONEVAL, que demuestran que la población de derechohabientes afiliados al seguro popular fue la que más reportó no cubrir atención a sus problemas de salud.

---

<sup>58</sup> Catedrático de la Facultad de Economía de la UNAM, en conferencia del Seminario Permanente de Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Eje rector 3 Igualdad de oportunidades.

A pesar de los incrementos en la inversión pública para combatir la pobreza, al analizar la evolución de ésta según la metodología del CONEVAL, se observa que hasta 2006 se presentó un descenso consistente en todas las dimensiones de pobreza, sin embargo en 2008 se registró un incremento aproximado de 5% en todos sus tipos, ello fue producto del bajo crecimiento económico del país y por el inicio de la crisis internacional que comenzó a mediados del año 2007.

Según el CONEVAL, entre 2006 y 2008 el número de personas en situación de pobreza patrimonial se incrementó de 44.7 millones a 50.6 millones. La pobreza alimentaria o extrema también se incrementó del 13.8% al 18.2% de la población. Esto quiere decir que cinco millones de mexicanos cayeron en pobreza extrema en esos dos años.<sup>59</sup> En el periodo 2008 a 2010 el número de pobres extremos resultó ser igual a 11.7 millones de personas en ambos periodos según información oficial del CONEVAL.

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2% en 2010, lo que representó 52 millones de personas. En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas; no obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5.

El incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado del aumento de personas con carencia de acceso a la alimentación (4.2 millones) como el de la población con ingresos bajos (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó en 4.8 millones y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó en 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010).

A pesar de estos resultados, la pobreza no se expandió en la misma magnitud que la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios

---

<sup>59</sup> De 14.4 millones en 2006 a 19.5 millones en 2008.

básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos<sup>60</sup>.

Más allá del avance en cobertura de los servicios, el porcentaje de pobreza significa que un gran número de personas sufre de carencias sociales que limitan o impiden el acceso a condiciones mínimas de bienestar. Esta situación se observa con más claridad desde el enfoque de la pobreza multidimensional, con ello nos damos cuenta que esta situación se ha agravado en los últimos años, y quienes resultan más agredidos por esta condición son los grupos con mayor vulnerabilidad social, siendo estos niños, niñas y grupos indígenas.

Como ejemplo de lo anterior, el porcentaje de población indígena en pobreza se ha mantenido sin cambios estadísticamente significativos (71.0 por ciento en 2008, 74.4 en 2010 y 72.0 en 2012). En 2012, siete de cada diez personas indígenas se encontraban en pobreza mientras que alrededor de cinco de cada diez, del total de la población no indígena, se encontraba en esta condición

Las políticas dirigidas a la población indígena, además de considerar dicha acumulación de desventajas, deben incorporar en sus acciones un amplio conjunto de elementos culturales específicos y acordes con las necesidades de esta población.

Respecto a la población infantil se observa que de acuerdo con la medición oficial, 44.2% de la población mexicana, es decir, 42.7 millones de personas, vivía en condiciones de pobreza multidimensional en 2008. No obstante, entre los niños, niñas y adolescentes del país, esta cifra ascendía a 53.3%, lo que equivale a 20.8 millones de menores de edad.

Asimismo, la pobreza multidimensional moderada en menores de edad también fue mayor que en otros grupos de edades, mientras que para los niños y

---

<sup>60</sup> CONEVAL, 2011, Informe de Evaluación de la política de desarrollo social en México en materia de bienestar económico y generación de ingreso.

adolescentes fue de 40.2%, para la población adulta fue de 29.7% y para la población adulta mayor de 32.5%.

En el estudio “La niñez y la adolescencia en el contexto de la crisis económica global: el caso de México” sobre la distribución de la población infantil y juvenil en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad en 2008 se aprecia que 28.8% de la población infantil era considerada como vulnerable por carencias sociales, para el 2010 esta cifra se redujo a 22.5%, lo cual habla de un avance positivo en esta materia.

A pesar las cifras anteriores el comportamiento de la vulnerabilidad por ingresos se incremento del periodo 2008 al 2010, ya que pasó de 4.6% a 7.2% en la población infantil y juvenil, es decir incrementó de 1.9 millones a 2.9 millones de niños, niñas y jóvenes menores de 18 años.

La movilidad social, importante dimensión del desarrollo social, se mantiene prácticamente estática entre los estratos extremos de la distribución de ingresos, ya que 48 de cada 100 mexicanos de hogares del quintil más bajo de la distribución se mantiene en esa posición, así como 52 de cada 100 mexicanos que provienen de hogares del quintil más alto no se mueven de allí<sup>61</sup>. Lo cual conlleva a reflexionar que el acceso a mejores oportunidades no siempre depende de las capacidades de la persona, más bien se encuentra condicionado a cuestiones externas como posición socioeconómica, entre otras.

### 3.2. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014. CONEVAL.

Con el objetivo de contar con una evaluación general de la política de desarrollo social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014, el cual analiza los avances en el ejercicio de los derechos sociales marcados por la Ley General de Desarrollo Social e

---

<sup>61</sup> Datos según el informe de movilidad social en México 2013, imagina tu futuro

incorpora la medición multidimensional de pobreza a nivel nacional y estatal (2008, 2010 y 2012) así como a nivel municipal (2010).

El documento analiza la situación de la política social con un enfoque de derechos sociales en dónde se aprecia un incremento en la cobertura de servicios básicos (educación, salud y vivienda), pero la calidad de los servicios no ha crecido a la par que la cobertura.

En materia de salud en 2012, de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL, 21.5 por ciento de la población total del país presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud, lo que equivale a 25.3 millones de personas. Esta carencia fue la que mayor reducción tuvo a nivel nacional y en las entidades del país de 2008 a 2012

Un ejemplo de la baja calidad de los servicios en materia de salud es el del Seguro Popular, ya que en los últimos años ha tenido un número creciente de afiliados en gran parte del territorio nacional, el cual pasó de tener una población afiliada de 21.6 millones de personas en 2008 a 47.8 en 2012, sin embargo esto ha reducido la calidad de los servicios principalmente en tiempos de espera, en abasto de medicamentos y en cobertura de enfermedades.

Los datos anteriores demuestran que los incrementos en el acceso de los derechos sociales no siempre indican que su aumento satisfaga las necesidades de la población, dicho de otra manera, los indicadores de acceso a servicios pueden mostrar que una política es exitosa cuantitativamente hablando, sin embargo cualitativamente es totalmente ineficaz.

En cuanto a educación, en el periodo 1992-2012 en todos los grupos etarios se registraron incrementos en la asistencia escolar actualmente en el país, más del 90% de los niños y niñas de entre 6 y 14 años asisten a la escuela. Sin embargo, la asistencia escolar de las personas entre dieciocho y veinticinco años sigue siendo la que registra menor porcentaje, a pesar del incremento de ocho puntos porcentuales en el periodo referido, esto se agudiza en el caso de

la población con ingresos inferiores, que solamente aumentó 4.4 puntos porcentuales y alcanzó 10 por ciento en 2012.

El derecho a la vivienda arrojó los siguientes resultados, en 2012 el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda descendió a 13.6%, lo que equivale a 15.9 millones de personas

En términos porcentuales la población en zonas rurales presentó mayor proporción de carencia por calidad y espacios de la vivienda. En 2012, 23.4% reportó dicha carencia, mientras que la población urbana fue 10.6%. La carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda considera aquellas sin acceso al servicio de agua de la red pública, drenaje, electricidad o combustible.

Si bien se han presentado importantes avances en cuanto a los servicios básicos de la vivienda, principalmente cuando se compara entre 1992 y 2012, existen diferencias al analizar entre el ámbito rural y urbano. En 2012, 40.8 por ciento (11.1 millones) de la población en zonas rurales, no contó con servicios básicos de la vivienda, mientras que en el caso de las viviendas en zonas urbanas fue 7.2 (6.5 millones).

En cuanto a la seguridad social, en 2012 la carencia por acceso a este derecho fue la mayor carencia social del país. En los tres años anteriores, en al menos 26 de las 32 entidades, más de la mitad de la población presentó falta de acceso a la seguridad social. El desempleo, la política económica, el empleo informal y la inestabilidad laboral son factores que contribuyen a los altos índices de personas que nunca han cotizado a alguna institución de seguridad social, creando una situación de vulnerabilidad para los periodos de enfermedad y vejez.

La seguridad social y el derecho al trabajo están estrechamente vinculados, paradójicamente, en 2013 el gasto relacionado con el derecho a la seguridad social ejercido fue 4.3% y para el derecho al trabajo, sólo 1% del total del gasto en desarrollo social, siendo este último el menor de todo.



Es precisamente esta paradoja la que evidencia las contradicciones en el planteamiento de las prioridades de la política, si se pretende terminar con el asistencialismo en las políticas y atacar los problemas de raíz es necesario replantear la política económica y laboral con un sentido humano y de justicia social, se trata de llenar los vacíos éticos que hoy en día caracterizan diversos aspectos tanto en la Administración Pública como en los mercados, la economía y la sociedad.

El Informe destaca avances de la política de desarrollo social: se hace referencia explícita a los derechos sociales en el Plan Nacional de Desarrollo y en diversos programas sectoriales; se ha observado una coordinación intersectorial e intergubernamental de la política social a partir de los indicadores de pobreza, especialmente impulsada por la Cruzada Nacional contra el Hambre, así como por las modificaciones al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33; se han hecho adecuaciones a diversos programas para mejorar el acceso a derechos y a una mayor inclusión productiva; se han realizado reformas que buscan incrementar la productividad en el mediano y largo plazo; y la política social cuenta con avances importantes en la medición y la evaluación de su desempeño.

En el documento se aprecia que el enfoque de derechos necesita definiciones precisas que no están en la Constitución, y que desde el Congreso se contemple su financiamiento gradual; el ingreso real de las familias ha caído desde 1992 y en 2014 no recupera el nivel que tenía en 2007; la calidad de los servicios educativos y de salud es aún insuficiente para la población con menos ingresos; los programas productivos no han tenido resultados adecuados y la productividad de los pequeños productores es muy baja; se observa una gran dispersión de programas sociales en los tres órdenes de gobierno; y todavía no se hace un uso adecuado de la información que generan las evaluaciones para la toma de decisiones presupuestarias, especialmente en el Congreso.

Respecto a la Cruzada Nacional contra el Hambre el Informe reporta los siguientes hallazgos:

La observación en campo muestra que la población objetivo de la estrategia (población en pobreza extrema con carencia alimentaria) efectivamente tiene carencias importantes y un muy bajo nivel de ingreso, en zonas de atención prioritaria tanto rurales como urbanas.

Diversos programas presupuestarios han modificado sus reglas de operación para adecuarse a la estrategia. Será necesario aclarar el alcance de los seis objetivos de la Cruzada y determinar cuáles de ellos se aplican a los 7 millones de personas de la población objetivo y cuáles son más amplios.

En el trabajo de campo se observó que la capacidad productiva de los pequeños productores rurales es limitada y no hay suficientes herramientas de política pública para mejorar esta situación.

En materia de participación social se ha cumplido la meta de creación de comités comunitarios. Será necesario que éstos mantengan actividad a partir de su creación y que exista una conexión más clara entre la demanda que se genera en los comités y la oferta gubernamental, para no crear expectativas que no se puedan materializar.

En el Decreto que establece el *Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre*, (22/enero/13) se establece la alineación de la operación de 69 programas de gobierno que podrán apoyar en la instrumentación de la “Cruzada contra el Hambre”.

Con base en este trabajo de organización y coordinación, cada una de las instituciones, propuso para el ejercicio fiscal 2014, un conjunto de programas, componentes, acciones, vertientes, fondos y sistemas que pudieran incidir en los 1,012 municipios correspondientes a la suma de la primera etapa (400) 2013 y (612) 2014.

La Cruzada está modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias gubernamentales en los tres ámbitos de gobierno. El efecto es heterogéneo entre gobiernos locales y tipos de programas.

## Evaluación del Ejercicio del Gasto Público.

El 19 de febrero de 2015, el titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entregó a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio del 2013. A través del informe de conclusiones y recomendaciones los legisladores manifestaron su preocupación “por el hecho de que en la revisión de la Cuenta Pública se han determinado millares de observaciones y acciones en las auditorías practicadas, desde recomendaciones hasta pliegos de observaciones y denuncias penales, sin que a la fecha se perciba un cambio sustancial en muchas de las prácticas que inercialmente se siguen llevando a cabo y se han realizado así por varios años”.

La ASF halló anomalías en el manejo de recursos por mil 740 millones de pesos en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La Cruzada Nacional contra el Hambre, que encabeza la Secretaría de Desarrollo Social, ejerció en 2013 sólo el 37.1 por ciento de sus recursos asignados, lo que significa que gastó únicamente 44 mil 626.8 millones de pesos, de los 120 mil 369.7 millones que tuvo de presupuesto.

En otro orden, la ASF se refiere a la fiscalización realizada al Seguro Popular, en el capítulo denominado “Cotejo de Padrones del Sistema Nacional de Salud”, realizado por la Secretaría de la Función Pública, con base en el Padrón Nacional de Beneficiarios, donde se acusa una duplicidad en los registros de afiliación en institutos de seguridad social.

Las inquietudes de los legisladores hacen evidente la necesidad de construir un verdadero sistema de rendición de cuentas en México debido a que existe la concepción de los ciudadanos de que no hay consecuencias para quienes faltan, a su responsabilidad pública.

En este sentido, se destacó que el marco legal que norma la actuación de la Auditoría Superior de la Federación genera un proceso de fiscalización extenso que impide una actuación oportuna, además de que el ente fiscalizador carece de facultades para sancionar penal o administrativamente, por lo que el Congreso deberá concretar las reformas pendientes dirigidas a fortalecer el trabajo de fiscalización.<sup>62</sup>

Uno de los puntos más relevantes que menciona el Informe del CONEVAL es la necesidad de transformaciones que requieren cambios radicales para que el país tenga los resultados esperados en desarrollo social y la disminución de la pobreza de manera sostenida. Tales transformaciones requieren de reformas en materia de educación y finanzas públicas, control del gasto público, telecomunicaciones, competencia económica, transacciones financieras, legislación laboral, sistema político, sector energético, y en materia de amparo y justicia penal, en este sentido es necesario señalar que tenemos la necesidad de impulsar una profunda reforma institucional, democrática para poder cumplir con los objetivos del desarrollo social sustentable.

Con base en estos diagnósticos y recomendaciones y a pesar del esfuerzo de la Cruzada Nacional contra el Hambre para la organización de Comités Comunitarios, el examen de la política social nos indica —desde el enfoque de la *sustentabilidad social*—, que para darle mayor viabilidad democrática e institucional es necesario tal como lo señala el CONEVAL realizar transformaciones técnico-administrativas y de control parlamentario, pero además aumentar la densidad de la participación social y mejorar la calidad de dicha participación en todos los espacios, tal como se verá en el capítulo IV, de tal manera que el sistema en su conjunto funcione de manera más adecuada, creando condiciones favorables —legales, culturales, políticas, administrativas, económicas, sociales y ecológicas— desde los ámbitos locales, para que se cumplan los objetivos de la política social.

---

<sup>62</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, en la Cámara de Diputados. Conclusiones. 20/II/13

### 3.3. El balance político-institucional de la crisis social contemporánea.

En ausencia de un conjunto de indicadores sociales sistematizado, que permitiese una *evaluación metodológica (univoca)* rigurosa, en el corto y mediano plazos, a los objetivos de la política social, las cifras recientes sobre pobreza generadas por el propio Coneval, analizadas minuciosamente en la presente investigación, constituyen indicios que vale la pena tomar en cuenta para conocer la multidimensionalidad de los problemas sociales y desafíos que todavía enfrenta la política social en México.

La política social tiene una visión distorsionada del desarrollo social, ya que se carece de una política con enfoque territorial integral, que incluya a la vez factores como la diversidad social, política, económica, ambiental y el papel de los movimientos sociales. Predominan las acciones aisladas, homogeneizadoras y asistenciales las cuales se caracterizan por una falta de continuidad, lo que ha limitado la posibilidad de revertir los rezagos sociales.

Si bien el esfuerzo gubernamental en las últimas décadas ha logrado alcances presupuestales significativos, aún quedan rezagos importantes. Las encuestas de opinión, con resultados distintos al discurso oficial demuestran que el desarrollo social atraviesa por una severa crisis; que la economía no marcha bien y que la calidad de vida es cada vez más preocupante. El crecimiento de la pobreza abierta, el desempleo, la cuestionada calidad de los servicios de salud y educación, la falta de acceso al crédito o la tecnología, la inseguridad y los riesgos de ingobernabilidad, han alimentado desaliento y desconfianza generalizados de la sociedad en sus representantes y autoridades.

Las cifras generadas por la medición multidimensional de la pobreza 2006-2010, también son indicativas de la prevalencia de la pobreza, de la carencia de oportunidades sociales, del rezago en los derechos sociales y de la vulnerabilidad de algunos grupos sociales, particularmente rurales e indígenas.

## *Desigualdades*

En América Latina, el fenómeno de la globalización y la instauración del modelo neoliberal como soporte político e ideológico ha traído como consecuencia un devastador proceso de exclusión de grandes masas poblacionales como producto de la creciente brecha de desigualdad y polarización de la riqueza, además del deterioro de las identidades culturales, ya que se propicia un proceso de homogenización de las culturas.

El acercamiento de América Latina a un marco de protección de los derechos humanos y culturales corre parejo con el resto de la comunidad internacional, pero ello no es un indicador de avances con respecto a la incorporación, adopción y ratificación de los múltiples mecanismos e instrumentos adecuados a la protección de los derechos humanos y en particular a favor de los pueblos indígenas y afrolatinos.

Según el informe 178 de la organización internacional Oxfam la desigualdad económica crece rápidamente en la mayoría de los países. La riqueza mundial está dividida en dos: casi la mitad está en manos del 1% más rico de la población, y la otra mitad se reparte entre el 99% restante; la riqueza del 1% de la población más rica del mundo asciende a 110 billones de dólares, una cifra 65 veces mayor que el total de la riqueza que posee la mitad más pobre de la población mundial. Tal problema es el resultado de la aplicación un modelo económico que ha demostrado ser total mente ineficiente en materia social.

En las crisis económicas hay ganadores, y en este caso muchos perdedores que representan una gran cantidad de la población mundial, con los datos expuestos en el párrafo anterior se puede apreciar que una pequeña élite resultó beneficiada de las crisis, ya que las leyes que rigen los mercados actúan a favor de ellos. “Los beneficios empresariales, los salarios de directores, y las transacciones bursátiles batan records cada día y no parece que vallan a reducirse”<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> “Gobernar para las Elites, secuestro democrático y desigualdad económica”. en: Informe 178 Oxfam, 20 de enero. 2014

El mismo informe revela que la desigualdad en los ingresos es la mayor amenaza mundial, ya que las personas manifiestan que la desigualdad económica está afectando la estabilidad social en el seno de los países y por lo tanto afecta a la seguridad a nivel mundial. El resultado puede ser la erosión de la gobernabilidad, la destrucción de la cohesión social y la desaparición de la igualdad de oportunidades.

En cuanto a desocupación laboral, “la OIT (22/1/2013) advierte que hay un pico de desocupación, 197 millones de personas están desempleadas y otros 37 millones se han retirado del mercado de trabajo ante la imposibilidad de conseguir trabajo, los jóvenes son los más afectados con una tasa de desocupación juvenil del 12.6%, que sobrepasa en algunos países europeos el 50%”<sup>64</sup>

Según cifras de la FAO hay mil 25 millones de personas en el mundo con hambre, un gran contingente de ellos son niños. Una cantidad muy alta considerando que sólo con 0.25 centavos de dólar diarios se puede dotar a los niños con una tasa de de los seis micronutrientes fundamentales.

Para ponerle rostro y nombre a esta situación basta con citar una entrevista del New York Times a una familia en el Congo, en donde el jefe de familia explica que ese día comerán los dos hijos mayores, mañana no comerán ellos, sino que lo harán los tres menores, protestarán unos y otros, y a la noche los que no comieron estarán muy débiles.<sup>65</sup> Todo ello derivado de la exclusión que genera la pobreza.

### *Debilitamiento del modelo económico mundial y su impacto ambiental*

La crisis económica mundial representa la insustentabilidad del actual modelo económico, el horizonte económico previsto por los analistas es el de un largo periodo de estancamiento. El mundo no encuentra la salida y nosotros somos

---

<sup>64</sup> Kliksberg, Bernardo, Ética para empresarios, ediciones ética y economía, 3ª edición, 2013

<sup>65</sup> Conferencia magistral Braibant, Bernardo Kliksberg, Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo, serie Praxis 149, INAP

una economía abierta dependiente de Estados Unidos, ya que nuestra economía está fuertemente ligada a la evolución de la situación económica estadounidense, las relaciones comerciales de importación y exportación son un ejemplo de ello.

Por otro lado, no hay que mirar muy lejos para ver el impacto de la caída de los precios del petróleo (actualmente en su nivel más bajo en cinco años) para México: simplemente se debe ver el balance comercial de Pemex. Se redujo a la mitad en un mes, de mil 300 millones de dólares (mdd) en septiembre a 656 mdd en octubre de 2014, y eso fue antes de que la combinación de una menor producción de México y el precio mundial del petróleo más bajo realmente comenzaran a doler.

Los Servicios para Inversionistas de Moody's señalan que el impacto de menores precios del petróleo en México en cuentas externas será moderado, ya que el petróleo crudo representa menos del 15% del total de las exportaciones. Incluso si el precio promedio de la canasta petrolera de México cayera a 60 dólares por barril (pb) en el presente año, lo que ya está ocurriendo, ya que el precio del barril de petróleo actualmente oscila entre 45 y 47 dólares (pb).

Suponiendo que el precio promedio del petróleo mexicano caerá cerca de 20 dólares durante 2015, el impacto potencial de los precios del petróleo más bajos en las cuentas del gobierno representaría menos del 1% del PIB, una cantidad que no es insignificante, pero todavía es manejable desde la perspectiva fiscal. Por ahora, la línea del gobierno es que las finanzas del Estado para 2015 están protegidas gracias al seguro anual de cobertura del petróleo, y los analistas estiman que incluso si hay nuevas caídas en el precio de las exportaciones de México todavía puede ser manejable.<sup>66</sup>

La caída del precio internacional del petróleo es atribuida a diversos factores como la caída de la demanda de China y Europa. La débil demanda global de

---

<sup>66</sup> Weber, Jude. Periódico *Milenio*. 22/12/2014



productos derivados del petróleo no tiene mayor misterio ya que desde la irrupción de la crisis económica en 2007-2008 la actividad económica mundial se ha estancado y, paralelamente a ella, lo ha hecho el consumo de productos derivados del petróleo (gasolinas líquidas, lubricantes, productos plásticos, fertilizantes y herbicidas, fibras textiles artificiales, ceras, asfalto, azufre, etc). De hecho, algunas y algunos economistas señalan que la caída de los precios del petróleo evidencia que la economía mundial ha entrado en recesión durante 2015.

Del otro lado, la elevadísima renta petrolera abrió espacio para la producción costosa de gas y petróleo no convencionales en Estados Unidos, desde los 4 millones de barriles diarios a los 9 millones, aproximándose a las cotas registradas por Arabia Saudí y Rusia (10 y 9 millones de barriles diarios, respectivamente), hasta una recuperación de la producción en Libia y en Irak. Ahora bien, en términos globales este aumento de oferta no pudo compensar la caída generalizada de producción convencional.

Los últimos informes trimestrales de la OPEP (2014) ponen de manifiesto que los países miembros de esta organización están reduciendo la producción. Sin embargo, países no pertenecientes a la OPEP como Estados Unidos y Rusia sí aumentaron su producción de combustibles no convencionales, fundamentalmente gracias a la técnica de fracturación hidráulica o fracking que por los enormes proyectos de inversión y negocios boyantes y lucrativos tuvieron como consecuencia la gestación de una burbuja en los precios del petróleo, teniendo como consecuencia una caída brusca de los precios del petróleo hasta un nivel más acorde a las circunstancias reales.<sup>67</sup>

Un factor esencial en el derrumbe de la renta petrolera es, obviamente, Arabia Saudita, la cual se niega a restringir la oferta de combustibles para detener la caída del precio, para no beneficiar a sus competidores, de momento, puede sobrevivir varios años con los precios bajos ya que dispone de 750.000

---

<sup>67</sup> Garzón, Eduardo y Carlos Martínez. "Los problemas actuales del sistema bancario: Amenaza de una nueva crisis financiera internacional". Revista *Argumentos*, número 9. 16/ene/2015. Fundación por la Europa de los/as Ciudadanos/as

millones de dólares en reservas internacionales a diferencia de otros países productores de petróleo.

Los más perjudicados con esta situación son las economías productoras de petróleo (Brasil, Rusia, Venezuela y otros), que observan cómo vendiendo el mismo volumen ingresan mucho menos dinero, en torno a los 50 dólares por barril.<sup>68</sup>

Este giro modifica el curso de la crisis mundial porque da de lleno en la periferia, en el mismo momento en que se ha hecho más aguda en Europa y Japón.

Europa no logra recuperarse de la crisis del 2009. Sus gobiernos se encuentran entre la espada y la pared: pagar su deuda o proporcionar servicios básicos a la población. La media de desempleo es superior al 12 por ciento y llega a casi el doble en algunos países del sur. Los salarios reales han bajado para, supuestamente, adquirir competitividad y exportar más; lo que habría de generar más empleo e inversión. En 2012 su economía se redujo en un 0.4 por ciento y en 2013 creció a apenas un 0.1 por ciento. Sin duda, la crisis de los mercados petroleros agudizará estas dificultades e incluso podría repercutir en la economía de Estados Unidos, a pesar de sus expectativas de crecimiento al 4 por ciento del PIB para el 2015.

Ocurre que la mayor parte de los gobiernos necesitan los impuestos a los combustibles para hacer frente al pago de la deuda pública y al rescate de los bancos, sin embargo, la caída del precio del petróleo replica la de todos los rubros de minerales metalíferos y alimentos, así como la explosión de la burbuja del *fracking*, técnica para extraer gas natural de yacimientos no convencionales.

---

<sup>68</sup>Altamira, Jorge. Giro en la crisis mundial: una “guerra del petróleo...  
opinion.infobae.com/jorge-altamira/2014/11/28/

La fracturación hidráulica tiene impactos terribles en el agua, el aire, la tierra, la salud humana, el bienestar del ganado, la fauna silvestre y el clima. Pero en una situación de estrangulamiento continuo de la economía por falta de su verdadero motor último, la energía, está llevando a medidas verdaderamente desesperadas, el alcance de las cuales probablemente no ha sido evaluado con la serenidad que se requiere.

No sería razonable apostar por la transición energética, o por la búsqueda de mejores instrumentos de la economía ambiental, sin tomar en cuenta que la crisis ambiental cuya principal respuesta está en el cambio climático, es también una expresión de la crisis capitalista global y que por ello requiere redefiniciones profundas y generales, en el ámbito de la política, tanto como en el de la tecnología y de la economía. No entenderlo así llevará, en el mejor de los casos, a buscar paliativos para un problema de dimensiones planetarias.

Tal complejidad plantea al propio tiempo dilemas en apariencia irresolubles, como el de seguir optando entre el crecimiento económico a costa del ambiente y de la distribución equitativa del ingreso, o la protección de los recursos naturales y del medio ambiente para beneficio de la generaciones futuras.

#### *Debilitamiento del modelo institucional*

Las instituciones tienen un papel muy importante en la sociedad, ya que en ellas se organizan las relaciones sociales, gubernamentales y económicas, por lo tanto el modelo institucional debe responder a las necesidades y valores para las cuales fue creado, de ello depende su legitimidad y el cumplimiento de sus objetivos, de lo contrario se estaría debilitando el modelo institucional.

En los años que corren de esta década, vemos que el modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse hace ya casi 30 años y aún vigente, se está resquebrajando. Las firmes creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y la infalibilidad de “la mano invisible del mercado”, comienzan

a ponerse en duda. Se cuestiona lo incuestionable, y eso es lo que sucede cuando los paradigmas entran en crisis.<sup>69</sup>

Se pueden mencionar algunas reflexiones de quienes anticiparon la crisis. Tal es el caso de Paul Krugman cuando dice: “Yo no estoy a favor de la intervención del Estado siempre y en todo, pero sí he sido un crítico de la visión extrema del libre mercado... Y sí, esta (crisis) es una reivindicación para aquellos que decimos: "Esperen, el mercado no siempre tiene la razón".<sup>70</sup>

En el mismo sentido se puede incluir una cita de Joseph Stiglitz, cuando afirma: “El mundo no ha sido piadoso con el neoliberalismo, ese revoltijo de ideas basadas en la concepción fundamentalista de que los mercados se corrigen a sí mismos, asignan los recursos eficientemente y sirven bien al interés público. Ese fundamentalismo del mercado era subyacente al thatcherismo, a la reaganomía y al llamado “consenso de Washington” en pro de la privatización y la liberalización y de que los bancos centrales independientes se centrarían exclusivamente en el control de la inflación. Durante un cuarto de siglo, ha habido una pugna entre los países en desarrollo y está claro quiénes han sido los perdedores: los países que aplicaron políticas neoliberales no sólo perdieron la apuesta del crecimiento, sino que, además, cuando sí crecieron, los beneficios fueron a parar desproporcionadamente a quienes se encuentran en la cumbre de la sociedad.”<sup>71</sup>

De ahí la pregunta: cuando hablamos de reforma del estado, ¿estamos frente a un ya recurrente *slogan* empleado en cualquier proceso de cambio, o bien ante una oportunidad de transformación del Estado y sus instituciones asociada a una ruptura paradigmática?.

Para Bernardo Kliksberg, “la discusión sobre el rol del Estado en lo social forma parte de una polémica más vasta sobre el rol global del Estado. Un abordaje

---

<sup>69</sup> Felcman, Isidoro Luis. (2009) *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Centro de Investigaciones en Administración Pública. CIAP. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo, Año 1 N° 2.

<sup>70</sup> Krugman Paul, Reportaje en la BBC, octubre de 2008.

<sup>71</sup> Stiglitz Joseph. Reportaje del diario El País, noviembre de 2009.

usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientizar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo. La discusión *tecnocrática* pura sobre la reforma del Estado para el *desarrollo social* debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del "Estado deseable", y a partir de allí se procure aportar criterios de gestión pública para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo." <sup>72</sup>

Se observa por lo tanto que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos organizacionales de gestión pública y la participación social se convierten en temas predominantes de la discusión, para garantizar el éxito transformador con base a un nuevo paradigma y modelo organizacional de gestión pública que sea congruente con la transformación y reclamos sociales con perspectiva de largo plazo, dicho modelo organizacional consiste en una nueva política social, la vinculación de la política económica con la política social y la institucionalización de la acción colectiva, cada uno de estos puntos se detallaran en el siguiente capítulo.

---

<sup>72</sup> Kliksberg, Bernardo. *Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos*". Artículo incluido en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo ([www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica))

#### **Capítulo IV. La transición hacia un modelo de desarrollo social sustentable, post-burocrático.**

Don Pablo González Casanova reiteradamente señala que “hoy estamos todos tan acostumbrados a pensar en términos de una democracia excluyente como algo lógico y natural, que cuando usamos el término nunca nos imaginamos un *gobierno de todo el pueblo*. En nuestro subconsciente colectivo tenemos un concepto oligárquico de la democracia: un concepto elitista”.<sup>73</sup>

En efecto, tal como se analizó en el Capítulo I de esta investigación, el modelo burocrático weberiano está basado en la aplicación rigurosa y objetiva de la norma por funcionarios independientes ubicados en estructuras de tipo piramidal. Los principios de jerarquía, autoridad y, sobre todo, legalidad impregnan todas las actuaciones administrativas.<sup>74</sup>

Así mismo, su gran derivación, el pensamiento post-burocrático mediante la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza denotan una filosofía gerencial dominante en la agenda de la administración pública, consistente en un movimiento de reforma del sector público cuyo sustento doctrinario está fundamentado en el *mercado* como modelo de relación política y administrativa, en la opción pública. Parten del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad; interés público, eficiencia, administración, control, especificar funciones, autoridad, estructura, costos reglas y procedimientos administrativos; cultura política y de gestión: centrada en los ciudadanos, liderazgo participativo, atención a los individuos, acción colectiva, voluntad de cambio; estructura: descentralización de la autoridad y del control, “*no globalizante*”; y orientación financiera-comercial: financiada por sus ingresos en la medida de lo posible, con recuperación en la prestación de servicios y programas.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Pablo González Casanova, 2009, *Op. cit.* 212

<sup>74</sup> Max Weber, *¿Qué es la burocracia?*, 1991, Buenos Aires, Argentina, Leviatán, p. 79.

<sup>75</sup> Kernaghan, Kenneth. 2001, L'organisation post-bureaucratique et les valeurs du service publique. *Revue Internationale des Sciences Administratives: Revue D'Administration Publique Comparée*, Bruselas, vol. 66, núm. 1, marzo.

Estos términos están siendo utilizados por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública.<sup>76</sup>

El profesor Omar Guerrero nos recuerda que...“poco se sabe también que el aporte primigenio en esta línea conceptual, se debe al administrativista francés Michel Messenet. Su obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie* (La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia), es posiblemente la exposición original de la nueva gestión pública.<sup>77</sup> Esta obra, publicada en 1975, plantea el carácter "nuevo" de la gestión pública y usa extensivamente el término *management*, alternado con el vocablo gestión, toda vez que –enfatisa–, se proclama un sentimiento anti-burocrático como asunto central de su ideario”.<sup>78</sup>

Las tradicionales estrategias, sectorizadas y en ocasiones desarticuladas, para el desempeño del sector público se han formulado -debe reiterarse-, a partir de esta *óptica racionalista de la administración*, en la cual se puede pensar o racionalizar la mejor de las instituciones del Estado como si fuera una maquinaria y a los ciudadanos como *clientes*.

Bajo este esquema de diferenciación funcional y operativa del gobierno, se ha ido generando un desgaste y trastocamiento de la función social de sus instituciones y sesgos conceptuales sobre la institucionalidad democrática.

Dado el déficit democrático y los rezagos sociales ya innegables de la globalización, descrito brevemente en el capítulo anterior, es mejor abandonar dogmas y fortalecer la base social del Estado mediante la Nueva

---

<sup>76</sup> Cfr. Barzelay, Michael. (1998). *Atravesando La burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica. México.

<sup>77</sup> Messenet, Michel, (1975). *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*. Editions Hommes et Techniques, Paris.

<sup>78</sup> Guerrero, Omar, 2001, *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Revista Digital Universitaria. 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3

Institucionalidad Democrática *post-burocrática*, orientada al *desarrollo social sustentable*, que observar cómo se desmorona la gobernabilidad, la economía y la sociedad.

#### 4.1. El paradigma de institucionalidad democrática, post-burocrática

Joan Font<sup>79</sup> plantea como hipótesis que tanto la sociedad como las políticas actuales poco se asemejan a las de aquellas sociedades en las que y para las que fueron inventados los actuales mecanismos institucionales y de representación política, los cuales se muestran limitados en la capacidad para procesar las demandas sociales de la diversidad actual y de encontrar, por consiguiente, aceptación de las decisiones adoptadas, es decir, se cuestiona su representatividad y legitimidad.

En definitiva, el objeto principal de este Capítulo se ubica en el debate sobre cómo rediseñar el Estado y sus instituciones para facilitar y promover el *desarrollo social sustentable*; es decir, en la búsqueda de modelos organizacionales de gestión más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas en la *satisfacción de necesidades e intereses colectivos*, muy especialmente cuando el mundo entero enfrenta una de las peores crisis de la historia social y económica contemporánea, tal como se reseña en el Capítulo anterior, particularmente en el inciso sobre el balance político-institucional de la crisis social contemporánea

##### 4.1.1. El nuevo paradigma

Con el propósito de fundamentar a la *Institucionalidad democrática post-burocrática* (NID) como propuesta de un nuevo paradigma donde se inscriben con enorme influencia distintos enfoques y procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas contemporáneas, seguiré los aportes de Gareth Morgan cuando sostiene que “los teóricos de las organizaciones, así como los científicos de otras disciplinas, abordan

---

<sup>79</sup> Font, Joan et al. (2010), "Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica" en Manuel Canto Chac (comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, Siglo XXI Editores.



frecuentemente su materia desde un marco de referencia basado en *presupuestos* que son tomados por ciertos. A tal punto que estas asunciones son continuamente afirmadas y reafirmadas por científicos colegas, y otros con los que interactúa la organización, pudiendo permanecer no solo sin ser cuestionados, sino sin ser advertidos conscientemente”.<sup>80</sup>

Al respecto dice, “cualquier paradigma metateórico o visión del mundo puede incluir diferentes escuelas de pensamiento, que son generalmente diferentes maneras de abordar y estudiar una realidad compartida o visión del mundo (el nivel de metáfora)...las escuelas de pensamiento en ciencias sociales, (esas comunidades de teóricos que se subscriben a perspectivas relativamente coherentes) se basan en la aceptación y uso de diferentes tipos de metáforas como bases para la investigación. En el nivel de análisis de resolución de problemas, es posible identificar muchos tipos de actividades de investigación que buscan operacionalizar las implicaciones detalladas de las metáforas, definiendo una escuela de pensamiento en particular. En este nivel de análisis detallado, muchos textos específicos, modelos, y herramientas de investigación, compiten por la atención de los teóricos, y gran parte de la investigación y debate en ciencias sociales están concentrados en este nivel. Esto abarca lo que Kuhn describió como “ciencia normal”.

Thomas Kuhn menciona que se ha “valido del término paradigma, en dos sentidos distintos. Por una parte, significa toda la constelación de creencias, valores, técnicas, etcétera, que comparten los miembros de una comunidad dada. Por otra parte, denota una especie de elemento de tal constelación, son las concretas soluciones de problemas que, empleados como modelos o ejemplos, pueden reemplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la ciencia normal.”<sup>81</sup>

De lo anterior se puede entender que la primera noción de paradigma se refiere a un conjunto de ideas que se convierten en una cosmovisión, mientras que la

---

<sup>80</sup> Morgan Gareth, 1980, *Paradigmas, metáforas y resolución de problemas*. En Teoría de la Organización, Administrative Science Quarterly, Cornell University. U.S.A.

<sup>81</sup> Cfr. Thomas Kuhn, 1991. *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, col. Breviarios, Núm. 213, México.

segunda acepción del término, que no es del todo ajena a la primera, sino que se desprende y forma parte de ella, se refiere a lo que se podría entender como una *matriz disciplinaria*, es decir, un conjunto de supuestos epistemológicos fundamentales, esquemas de congruencia, a partir de los cuales una comunidad científica determinada (comunidad epistémica) explica el mundo, o la parte del universo que le interesa.<sup>82</sup>

#### 4.1.2. Supuestos epistemológicos. (*Matriz disciplinaria*)

##### *Análisis del pensamiento multidisciplinario*

En la perspectiva de este trabajo de investigación, podríamos decir,-con base en análisis de los capítulos II y III- que ante el desafío de promover el *desarrollo social sustentable; mediante una Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática* (NID), tres procesos cruciales provocadores de desorden aparecen como resultado de la consolidación y expansión de la civilización moderna: el desplazamiento del ecosistema planetario (crisis energética y pérdida de la biodiversidad, cuya mayor amenaza es el cambio climático); la inequidad social (insustentabilidad social) y el desgaste, ineficacia y disfuncionalidad de las mayores instituciones, como el Estado, los aparatos de justicia, la democracia electoral y la difusión del conocimiento (debilitamiento institucional). Se trata de tres expresiones interrelacionadas y endémicas (entrópicas), generadoras de desorden, dentro de las cuales el mundo moderno y sus instituciones –a escala global y local- queda irremediabilmente atrapado.

Este panorama requiere de un análisis multidisciplinario para abarcar los sistemas económico, social, ambiental e institucional para superar sus crisis que enfrentamos actualmente, de lo contrario se corre el riesgo de tomar decisiones que no respondan a las complejidades de los problemas que enfrentan las sociedades modernas.

---

<sup>82</sup> Epistemología: la doctrina de los métodos del conocimiento científico. El objeto de estudio de la epistemología o gnoseología es la producción y validación del conocimiento científico a través del análisis de distintos criterios.

México, al igual que la mayoría de los países de América Latina, ha experimentado en los últimos años una serie de cambios en sus regímenes políticos, derivado esto del tránsito de un sistema político autoritario a otro en donde tiene cabida la alternancia política y las contiendas en el campo electoral, la sucesión experimentada en el año 2000 supuso para muchos el paso de una etapa de régimen autoritario a una forma de gobierno más democrática, esto debido a que fue la primera vez, en más de 70 años, que se vivió la alternancia en el poder ejecutivo federal con un partido de oposición, a partir de esa fecha comenzó con un proceso de competencia electoral más democrático.

La relación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal experimentó una evolución considerable, puesto que desde la década de los ochenta los gobiernos locales en México fueron incrementando responsabilidades y, en algunos casos, los recursos para llevarlas a cabo. Sin embargo, la descentralización impulsada por la legislación en materia de participación ciudadana produjo una ilusión democrática de resultados contradictorios para la gobernabilidad, creó nuevas oportunidades para la participación democrática en los niveles locales y estatales en la construcción de canales no partidistas para la participación ciudadana, sobre todo, marcó una tendencia de ruptura con el corporativismo y el clientelismo característicos del sistema político mexicano, pero en los hechos concretos, todos los mecanismos establecidos en la normatividad son funcionales a las estructuras gubernamentales debido al casi inexistente margen para poder cuestionar y, en su caso, cambiar el rumbo de actos o leyes que afectan directamente la plena vigencia de los derechos sociales.

Podríamos decir, por lo tanto, que estamos asistiendo a una ruptura paradigmática cuando se afirma que si bien, el modelo burocrático y sus derivaciones llamadas post-burocráticas establecieron una racionalidad administrativa y el pragmatismo participativo en las funciones tradicionales de la Administración pública, la complejidad de retos multidimensionales a los que ésta se ve sometida y su incapacidad para atenderlos, demandan una Nueva

Institucionalidad Democrática (NID) post-burocrática, con nuevas pautas de actuación, para evitar el grave error del mantenimiento de las tradicionales.

- *Matriz disciplinaria Estado y sociedad en la vertiente democrática*

El padre principal del modelo burocrático fue Max Weber, sociólogo alemán, que apadrinó el concepto de Estado y Administración pública moderno a finales del siglo XIX principios del XX.<sup>83</sup> En aquella época las distintas sociedades empezaban a organizarse políticamente alrededor de ideas como la autoridad, seguridad, o la correcta gestión de los dineros públicos y era imprescindible darle forma con un modelo organizativo basado en la ley, la independencia y la objetividad. La respuesta fue el nacimiento del modelo burocrático, en el que el Estado se configuraba como elemento monopolizador de un poder que ejercía sobre sus súbditos o administrados. Fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando nacieron los Estados del Bienestar y la actuación pública incorporó una nueva dimensión: la prestación de servicios.<sup>84</sup>

Es evidente que ni la sociedad del siglo XXI es la sociedad del siglo XIX ni tampoco lo es el papel de lo público. Los ciudadanos ya no sólo son súbditos sino que empiezan a convertirse en usuarios, que con el tiempo, se vuelven más exigentes y adquieren conciencia de que dichos servicios funcionan con el dinero que ellos mismos aportan a las arcas públicas.

Evidentemente el Estado mantiene atribuida de forma exclusiva la función de autoridad o poder, pero a lo largo de estos más de cien años ha incorporado nuevas funciones: prestar servicios más complejos, competir en cuasi-mercados con empresas privadas, ampliar su acción a cualquier parte del mundo, etc. Precisamente una de las patologías principales de la Administración es que, al ser el modelo burocrático la esencia de su funcionamiento desde sus orígenes, a medida que ésta fue incorporando nuevas funciones se extendía la utilización de la burocracia al ejercicio de las

---

<sup>83</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*. Esbozo de sociología comprensiva, trad. J. Medina Echavarría, ed. J. Winkelmann, FCE, México, 1964.

<sup>84</sup> Paul Honigsheim, *Max Weber, apuntes sobre una trayectoria intelectual*, Paidós, 1977

mismas, lo cual ha producido importantes disfunciones de todo tipo en el quehacer de lo público: rigidez, incapacidad de adaptación a situaciones nuevas, ritualismo, desplazamiento de objetivos, etc.

En esta relación ciudadano-administración pública -en la vertiente de la democracia política-, está determinada por factores sociales de diversa naturaleza, tales como una sociedad civil poco acostumbrada a formas sistemáticas de participación, formas triviales de organización, marginación social, pobreza multidimensional extendida, desconfianza del ciudadano no sólo en la eficiencia de la burocracia, sino en el trato, capacidad, imparcialidad y honestidad de los servidores públicos, instituciones con indicios de representar a un sistema jurídico-político impuesto sobre esquemas autoritarios en el que las demandas y opinión de las organizaciones colectivas no es tomada en cuenta por las autoridades para la toma de decisiones en el diseño de las políticas públicas y en su implementación, lo que explica en términos generales, condiciones que dan origen a formas directas –no representativas– de participación de la población en asuntos públicos. Por tanto, se ha fracturado la relación antaño positiva entre justicia social y Estado.

Este escenario no es asunto público de administración o gobernanza, se trata de algo más profundo: la crisis de *governabilidad democrática* y del *Estado de bienestar*, que se refleja en la poca capacidad institucional para incluir a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y en la incapacidad del Estado para garantizar la plena vigencia de los derechos sociales en cuanto a salud, alimentación, educación, vivienda y trabajo digno.

La Nueva Institucionalidad Democrática (NID) post-burocrática, delinea una estrategia diferente de la asumida por las reformas gerenciales y post-burocráticas hasta el momento actual, en tanto constituye una reforma democrática y progresista, es decir, que tiene una clara proyección al campo social y a una democracia verdaderamente incluyente, redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, plantea una nueva Institucionalidad basada en la acción colectiva, con la construcción de una esfera pública “a partir de lo local”, que involucra a ésta última en la gestión de las políticas públicas.

- *Racionalidad administrativa versus gobernabilidad democrática*

El paradigma de la Nueva institucionalidad democrática, post-burocrática (NID), a partir del binomio: post-burocracia - democracia, marca la diferencia entre la *racionalidad administrativa* (NGP y NG) y la *gobernabilidad democrática*, eje rector de la NID. Significa que la gobernabilidad ha de ser justa y equitativa, y, ante todo, democrática.

Es pertinente señalar que la perspectiva de la Gobernabilidad Democrática debe analizarse categóricamente, desde el estudio de los procesos de conversión del sistema político, esto es, en la formulación y aplicación de las políticas llevadas a cabo por el gobierno.

Las concepciones gerencistas con tendencia a identificar la gobernabilidad limitada a la lucha contra la corrupción, la existencia de *accountability* vertical, la eficacia/eficiencia y la solidez de las instituciones formales e informales que hacen al “buen gobierno” y el “bien común”, haciendo a un lado el resto de las categorías importantísimas incluidas dentro del concepto, por lo menos son incompletas en cuanto a las verdaderas dimensiones de la Gobernabilidad Democrática.<sup>85</sup>

La gobernabilidad democrática significa una transformación mucho más amplia, a saber: la sustitución del modelo burocrático weberiano de la administración pública por el enfoque de la nueva gestión pública (orientado a una serie de reformas estructurales orientadas a la disminución del papel del Estado y gobierno) formulado por el CLAD en 1998, admitiendo en ese entonces que “este tipo de reforma es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos, a la vez, que ella presuponía, completaba y modificaba la primera gran reforma del Estado moderno. Sostuvo asimismo, que la Reforma Gerencial delineaba una estrategia diferente de la asumida por las reformas hasta el momento actual, en tanto ella constituía una reforma democrática y progresista que proponía una nueva burocracia, y no el fin de la

---

<sup>85</sup> Michael Coppedege, 1996, "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En PNUD-CORDES (compiladores).

burocracia, así como la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, con la construcción de una esfera pública que involucra a ésta última en la gestión de las políticas públicas”.<sup>86</sup>

El fundamento de un Estado que goza de gobernabilidad democrática es su sistema político consolidado por la justicia, la equidad, la paz social, la soberanía y la seguridad.

Un Estado que disfruta de gobernabilidad democrática mantiene una política de desarrollo inclusivo, en el que las prioridades del Gobierno son:

- Una distribución más equitativa de los recursos materiales de la sociedad, que garantice la provisión de servicios básicos como salud, educación y vivienda en beneficio de todos sus ciudadanos.
- El fortalecimiento de los medios de control ciudadano, sobre la manera como se administran y distribuyen dichos recursos, en el mismo nivel de importancia que la primera.
- La gobernabilidad democrática no es solo estabilidad y ausencia de conflictos sino también un orden eficaz donde el Estado le garantiza a su población los derechos más elementales.<sup>87</sup>

Estos instrumentos son considerados eficaces para aumentar la Gobernabilidad Democrática y paliar el déficit democrático derivado del paradigma burocrático.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Una Nueva Gestión Pública para América Latina", 1998. Documento del Consejo Científico del CLAD. 14 de octubre.

<sup>87</sup> VI Cumbre de expresidentes Institucionalidad democrática. Liderazgo más allá de la política [www.cgdd.org/files/2b98-relatoria.pdf](http://www.cgdd.org/files/2b98-relatoria.pdf)

<sup>88</sup> El Comercio. Política. (Editorial) "Logros y retos de la Carta Democrática Interamericana". Martes 13 de septiembre /2011. Lima, Perú.

- *Democracia Participativa*

La Nueva Institucionalidad Democrática (NID) post-burocrática, enfatiza en la necesidad de impulsar la “*participación de la sociedad* en las tareas de gobierno como un actor político clave y producir un mayor control social sobre los procesos de reforma”.<sup>89</sup>

No se trata de la participación ciudadana tradicional de la *cogobernanza*, -en el mejor de los casos-, a través de las ONGs las cuales pugnan por ciertos temas sociales en las funciones del gobierno, evaluándolas o apoyándolas a través de la discusión de temas de importancia de los ciudadanos en foros organizados o por otras vías para llegar a un consenso para el fortalecimiento del control, la vigilancia y la evaluación de los programas sociales por parte de la ciudadanía, con el supuesto de facilitar que la política social se cumpla de acuerdo a sus objetivos, se ejecute de forma transparente, se rinda cuentas y se protejan los derechos ciudadanos.

Se refiere, como ya ocurre en la Comunidad Europea –aunque considerando los contextos y especificidades geopolíticas de cada región–, a un proceso de participación comunitaria, de identificación e incorporación de las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones. Es pertinente mencionar, sin embargo, que algunas Administraciones prestan muy poca atención a la participación de los agentes, considerando que los profesionales son los más adecuados para tomar las decisiones con una orientación técnica, o bien porque los políticos locales piensen que ellos representan mejor los intereses de los distintos agentes. No obstante, se avanza en una correcta participación “horizontal”, es decir, una participación directa a nivel comunitario, en un proceso de comunicación bidireccional que proporciona mecanismos para intercambiar información y fomentar la interacción de los miembros de la comunidad para definir los proyectos y planes, mejorar la toma de decisiones en todas sus fases,

---

<sup>89</sup> Cfr. VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración pública convocada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 2004 (CLAD), Madrid, España, 2 - 5 de noviembre.



augmentar la aceptación general del proyecto y el compromiso con una gestión eficaz y transparente.<sup>90</sup>

Un *enfoque Igualitario o Participativo*, involucra a sus miembros componentes por la cultura y los valores del grupo al cual se pertenece.

Una de las características más importantes de la participación eficaz, efectiva, que postula este nuevo paradigma es que forme parte de un proceso integral de toma de decisiones, esto es, que haya una relación clara entre las actividades de participación y toma de decisiones.

A diferencia de 1998, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) hoy propone redefinir las jerarquías entre economía y política para dar prioridad a la democracia frente al mercado: vigencia del Estado de derecho, efectividad de los derechos políticos, civiles y sociales, *participación efectiva* de la ciudadanía en las decisiones sobre los asuntos públicos, impulsar la "*participación de la sociedad*" en las tareas de gobierno. Enfatiza la necesidad de que la ciudadanía participe como un actor político clave y se produzca un mayor control social sobre los procesos de reforma.<sup>91</sup>

- *Gobierno democrático como atributo colectivo de la sociedad*

De acuerdo a nuestro marco teórico-conceptual, la Nueva institucionalidad democrática, post-burocrática (NID), consiste, en transformar la democracia en un conjunto institucional para alcanzar los fines sociales del Estado, lo que significa hacer que la democracia no sólo funcione en los procesos electorales, sino en el proceso de toma de decisiones colectivas para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

---

<sup>90</sup> Alberich, T. (2002): "*Participación ciudadana*". En, "Diccionario crítico de ciencias sociales, Terminología Científico Social". 3.ª Edición (digital), Madrid, ucm.es, 2002 ; y, (2004): *Guía fácil de la participación ciudadana*. Dykinson S.L.

<sup>91</sup> XVIII Congreso Internacional del CLAD, 2013, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Montevideo, Uruguay, del 29 de octubre al 1 de noviembre.

Deberá estar basada en varios mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político, lo cual requiere de reformas a leyes y reglamentos para que estos sean más flexibles y permitan que la participación de la sociedad sea cada vez más directa, que advierta los componentes socioculturales locales y regionales y tenga como objetivo y escenario inmediato el reconocimiento de la comunidad y su capacidad autogestiva, de gobierno democrático, post-burocrático, como sujeto de derecho público.

Desde esta perspectiva, las instituciones son la sociedad, si estas no desarrollan el cambio político-institucional orientado al *desarrollo social sustentable* es imposible combatir la crisis del Estado de bienestar, dicho cambio implica el reconocimiento jurídico-político de los gobiernos comunitarios que por su naturaleza son más democráticos, no bastan las medidas para promover la eficiencia y eficacia económica y administrativa.

En tal sentido, el sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales —que pueden registrar diversos niveles de institucionalización— dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias, dichas reglas y procedimientos nacen de un proceso democrático dentro de la misma comunidad que pueden estar enmarcados en una legislación ó plasmados en sus usos y costumbres.

Esta situación, que involucra a toda la sociedad, plantea hoy un desafío al Estado moderno, en la medida en que exige una pronta y profunda revisión a sus estructuras y sistema jurídico-político.

- *Crisis civilizatoria y pensamiento complejo*

La construcción de la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática (NID) como nuevo paradigma de la administración pública para el *desarrollo social sustentable*, pertenece al campo de estudio de los sistemas complejos.

La noción de pensamiento complejo enmarca una concepción integral sobre los fenómenos de una sociedad en constante y vertiginoso cambio, este pensamiento, considerado de orden superior para algunos autores, aparece frente a la sucesión de crisis en las últimas décadas, que en realidad evidencia una crisis de civilización ya que implica una crisis social (por los altos niveles de pobreza y desigualdad) una crisis ambiental (derivada de la sobreexplotación de los recursos naturales y el calentamiento global) la crisis económica (el bajo crecimiento de los países y las crisis financieras), lo cual hace insustentable el actual modelo civilizatorio.

La teoría de la complejidad emergió como tendencia científica dominante en la década de 1990. Para algunos autores significó un aporte a la ciencia de una envergadura tal que provocaría un giro en el modo de concebir el mundo y la ciencia misma.<sup>92</sup> Otros autores menos optimistas la consideraron “un *bluff*, que pretendía resucitar una ciencia moribunda”.<sup>93</sup> Independientemente de sus defensores o detractores, existe una expectativa generalizada sobre la capacidad de diálogo que la teoría de la complejidad puede brindar entre las llamadas “ciencias duras y ciencias blandas”.

Morin señala una situación paradójica: se han adquirido muchos conocimientos sobre el mundo físico, biológico, psicológico, sociológico; han predominado los métodos de verificación empírica en la ciencia; en nombre de la razón se creyó enterrar mitos y tinieblas, y sin embargo el error, la ignorancia, la ceguera progresan por todas partes al mismo tiempo que los conocimientos. La inteligencia ciega, los errores, la ignorancia, no reconocen ni aprehenden la complejidad de lo real pues organizan el conocimiento de modo parcial, por ello se necesita de un pensamiento complejo.<sup>94</sup>

El estudio de lo complejo, hoy en día, ha impactado también en el ámbito más directo de las interacciones de los seres humanos: la educación, la

---

<sup>92</sup> Wolfram, S., A, 2002, *New Kind of Science*. Wolfram Media, Champaign (IL).

<sup>93</sup> Cfr. Horgan, J. 1996, *The End of Science: Facing the Limits of Knowledge in the Twilight of the Scientific Age*, Broadway Books, Bantam Doubleday Dell Publishing Group, New York.

<sup>94</sup> Morin, Edgar.( 2004) *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Madrid.

interpretación de la sociedad, la política, y la comprensión del momento actual que vive la humanidad.

Baste señalar que el *modelo educativo neoliberal* promueve el dominio corporativo de la sociedad; la cuestión gerencial, administrativista y participativa bajo el concepto idealizado de la *gobernanza*, predomina en los tiempos modernos y en el tránsito hacia la postmodernidad ha profundizado la crisis civilizatoria que transfiere poder en gran escala del Estado al mercado, difunde una cultura privatizadora de las empresas públicas, la competencia de los mercados abiertos como mecanismo regulador por excelencia de la vida socioeconómica, una “economía verde” considerando a los ecosistemas como “capital natural” y no como “bienes públicos”, sin una valoración adecuada sobre el potencial de las pautas organizativas de la sociedad, más allá de la acción burocrática gubernamental.

Este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades autogestivas, es decir la capacidad que tienen las comunidades y organizaciones para generar sus propios servicios de salud, educación, infraestructura, alimentación, entre otras; también subestima el aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado burocrático, ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella.

El problema de la complejidad ha pasado a ser el problema de la vida y el vivir, el problema de la construcción del futuro y la búsqueda de soluciones a los problemas contemporáneos. En palabras de Edgar Morin, cuando se habla de complejidad «... Se trata de enfrentar la dificultad de pensar y de vivir».<sup>95</sup>

El interés por las ciencias naturales que Edgar Morin revela en su obra no es accidental, su aparición no es meramente circunstancial, sino que responde a lo más profundo de sus preocupaciones. Comienza por una recuperación de la dimensión biológica, poniendo énfasis en la noción de vida como eco-

---

<sup>95</sup> E. Morin (2004): *El Método*, Tomo 6. La Ética, Paris, Seuil, col. Points.

organización y auto-organización, al mismo tiempo que busca una superación tanto del genetismo como del ambientalismo. Continúa con la dimensión cognoscitiva, haciendo hincapié en la complejidad multidimensional del sujeto humano dada la hipercomplejidad de su cerebro. Llega finalmente a la dimensión ética pues allí la complejidad se hace visible en el quehacer práctico, en el ámbito de la política la cual es a la vez unidimensional y compleja.

Como primera aproximación Morin define la sociedad como un conjunto de interacciones económicas (intercambios comerciales), psicológicas (dichas interacciones responden a la conducta como reacción a un estímulo social), culturales (acción de integración o convivencia entre distintos grupos de personas que pertenecen a etnias y culturas diversas), formando un sistema que implica aparatos de comando/control por parte del jefe de Estado retroactuando sobre las interacciones de las cuales depende su existencia. De este modo, la existencia del Estado depende de ciudadanos cuya existencia depende a su vez de él. Todo ello constituye un sistema. Morin aporta un punto de vista original desde su paradigma de la complejidad, pues entender dicho sistema de un modo “tradicional”, como conjunto funcional en el seno del cual las partes se complementan armoniosamente para las finalidades del todo, sería una versión empobrecida. Una versión rica implica no sólo complementariedades, sino también antagonismos.

Es oportuno destacar que Morin retoma una vieja distinción de la sociología alemana entre comunidad y sociedad según la cual nuestras sociedades existen en los dos niveles: son sociedad en cuanto constituyen un tejido de intereses económicos y de procesos técnicos que oponen y asocian a sus miembros, pero también son comunidad pues poseen un elemento *mitológico* (cosmovisiones) que los mantiene unidos.<sup>96</sup>

Por otra parte, la obra entera de Norbert Elías relativa a una sociología histórica, puede explicar estructuras sociales complejas constituidas por redes de individuos que conforman los pueblos, las familias, las fabricas, etc., sin

---

<sup>96</sup> Morin, Edgar.(1984). *Ciencia con consciencia*, Anthropos, Barcelona.

menoscabo de agencias individuales, versa sobre el proceso civilizador, donde operan tres tipos de control básico como indicadores del desarrollo y la complejidad de la sociedad: el control de la naturaleza por los hombres a través de la ciencia y la técnica; el control social es decir, el control de las relaciones de los hombres entre sí mediante la organización, sea a nivel nacional o internacional; y el control que el individuo ejerce sobre sí mismo.

El proceso de la civilización consistiría en la sociogénesis y la psicogénesis, los desarrollos, interdependientes y a la vez autónomos, de las formas ideológicas de orientar la acción (entendidas como el conjunto de ideas políticas empleadas para definir su organización en sociedad), de las formas de autocontrol subjetivo (el control del individuo sobre sí mismo influido por sus propios intereses y deseos), de los medios de controlar la violencia intersubjetiva (las herramientas para contener la relación violenta entre individuos) y el proceso de la economía-producción (como se impactan los medios y las relaciones de producción en la sociedad) . Se puede ver en ello un continuo progreso de la disciplina y de la conjunción *saber-poder* en las historias nacionales, penetrando incluso la psique y el cuerpo de los individuos.<sup>97</sup>

Elías descubre en la historia europea la creciente centralización y monopolización de los aparatos político-administrativos y de pacificación en la formación del Estado; cadenas de interdependencia que se alargan y expanden; una “democratización funcional” que compensa el equilibrio de poder entre las clases y otros grupos; valores y normas sociales más refinados y elaborados que alcanzan a todos; la presión y la represión sobre la emotividad y la manera en que ésta impregna las relaciones sociales, una creciente importancia de la conciencia moral que regula la acción: la formación del superyó dentro del proceso social de la conformación del sujeto, que autorregula sus impulsos a los fines de la organización social.

---

<sup>97</sup> Norbert Elías. 1988, *El proceso de la civilización*. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, México, FCE. Conocimiento y poder, Ediciones de la Piqueta. Madrid.

Por lo tanto, el concepto de *civilización* utilizado por Elías no es ni el de la etnología ni el de la historia cultural. Enmarcando a su hombre procesual inmerso en redes de interrelaciones con otros hombres, con la naturaleza y consigo mismo, para ilustrar su *teoría social*, recurre constantemente a la literatura para mostrar su noción de los *Doppelbinder* individuo-sociedad, individuo-naturaleza, individuo-individuo, etc.<sup>98</sup> Elías explica que el individuo tiene un papel fundamental en estas formas de interacción, cada individuo impacta e influye de manera particular a la sociedad, del mismo modo que cada individuo impacta en la naturaleza de manera positiva o negativa.

En la misma línea de pensamiento, Matthew Lipman refiere a la idea de pensamiento de orden superior como un pensamiento rico conceptualmente, coherentemente organizado y persistentemente exploratorio, es decir un pensamiento de orden lógico, fundamentado en un análisis exhaustivo de la realidad y sus múltiples interacciones. Si un pensamiento carece de estos tres rasgos, es muy dudoso que llegue a ser un pensamiento complejo. Más adelante, Lipman, menciona que deberíamos enseñar directa e inmediatamente para el pensamiento de orden superior –interdisciplinario-. La enseñanza directa del pensamiento de orden superior tiende a ser altamente significativa para los estudiantes, así como para los profesores. Promover que los estudiantes hagan filosofía es un ejemplo de cómo puede estimularse el pensamiento de orden superior en el aula. Utilizando la comunidad de investigación.<sup>99</sup> La propuesta de hacer filosofía se centra en la capacidad de hacer análisis de un modo metódico y articulando conjuntando conocimiento adquirido para llegar a conclusiones profundas sobre las raíces estructurales de los problemas y no solo soluciones de índole técnica.

A partir de estos planteamientos se puede advertir que si en los años 80 el estallido paradigmático provocó el derrumbe del modelo organizacional público jerárquico-burocrático-weberiano -aun cuando del derrumbe quedan suficientes vestigios civilizatorios vivos y muy activos-, el de la crisis del 2007 -las fechas

---

<sup>98</sup> Emilio Lamo de Espinosa, José María González García, y Cristóbal Torres Albero (1994), *Sociología del conocimiento y de la ciencia*. Madrid: Alianza Editorial. pp. 431-454.

<sup>99</sup> Lipman, M. (1998) *Pensamiento complejo y educación*. Ediciones de la Torre, Madrid.

son siempre arbitrarias pero en este caso se mencionan para señalar algún punto más preciso en el tiempo- está provocando el derrumbe del modelo organizacional individualista neo-liberal que se ve reflejado en la actual crisis de legitimidad de las instituciones gubernamentales y su ineficacia para brindar condiciones de bienestar a la mayoría de la población.

Esto justifica la necesidad de generar un nuevo conocimiento sobre la administración pública desde el enfoque interdisciplinario y crítico del Desarrollo Sustentable, con énfasis en la sustentabilidad social. No significa una negación de la visión disciplinaria, por el contrario, es un grado superior de construcción del conocimiento que para configurarse, supone necesariamente apelar a las disciplinas individuales, previamente constituidas. Es un nuevo e inédito conglomerado cognoscitivo que resulta de la interacción entre distintas disciplinas ya existentes para hacer un diálogo de saberes, que plantea nueva relación profesor-alumno, que fomenta una participación más activa y crítica del alumno y un proceso permanente de formación del docente.

Tema central a mi juicio, es la perspectiva de la Gobernabilidad Democrática como objeto de estudio, para el análisis de los procesos de reforma del sistema político-institucional, a partir de una interpretación interdisciplinaria relativa a los procesos de formulación y aplicación de las políticas llevadas a cabo por el gobierno. Es en el estudio del gobierno y desde su propia perspectiva -como un actor político más-, que este tipo de análisis deja sus mayores frutos. Esta es una de las razones que justifican mi concentración en este trabajo.

En este sentido, el objetivo del Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD) ha sido generar iniciativas en los campos de la transformación del Estado y de su aparato institucional, tópicos de gran actualidad académica en los países miembros que persiguen la institucionalización de sistemas políticos legitimados socialmente, que permitan garantizar la gobernabilidad democrática en los mismos, sobre todo si consideramos que la igualdad, la libertad y la democracia son arrebatadas a la sociedad cuando no hay una institucionalidad pública democrática, post-



burocrática, por la ausencia de un Estado con responsabilidad social que opere eficazmente.<sup>100</sup>

El paradigma de la Nueva institucionalidad democrática, post-burocrática (NID) supone una reelaboración interdisciplinaria del saber sobre *la capacidad política del Estado* en la transformación del sistema político-institucional, redefinir las jerarquías entre economía y política para dar prioridad a la democracia frente al mercado: vigencia del Estado de derecho, efectividad de los derechos políticos, civiles y sociales y participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones sobre los asuntos públicos. Enfatiza en la necesidad de impulsar la *“participación de la sociedad* en las tareas de gobierno como un actor político clave y producir un mayor control social sobre los procesos de reforma”.<sup>101</sup>

La cuestión ahora es saber si la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática (NID) será el campo paradigmático que va a terminar consolidándose como un nuevo modelo y si los modelos de Estado Weberiano y Neo-Liberal deberán repensarse, sea en términos de un Estado Post-Burocrático o en términos de un Estado Social y Democrático de Derecho. Eso exigirá una definición clara sobre el rol de nuevo modelo de Estado a impulsar.

En este sentido, se afirma que el desarrollo social sustentable, requiere de un ejercicio intelectual mucho más complejo, que incorpora nuevos elementos teórico–conceptuales (análisis multidisciplinario) y estrategias político–institucionales integrales y articuladas (transversalidad de la política), que a continuación se describen.

---

<sup>100</sup> IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2 - 5 de noviembre de 2004.

<sup>101</sup> Cfr. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre *la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2013*, celebrado en Montevideo, Uruguay, del 29 de octubre al 1 de noviembre.

## 4.2. Nueva política social.

Desde el enfoque de la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática (NID) el atributo fundamental de esta nueva política social es la participación comunitaria en el contexto de una democracia participativa. Como se ha señalado en el Capítulo I, debe ser resultado del conjunto de acciones o iniciativas que impulsen la integración de la comunidad al ejercicio de la política para el desarrollo social sustentable.

La participación social es definida "... como el proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Este proceso es dinámico, complejo y articulado, que implica diferentes momentos y niveles. Establece relaciones entre las fuerzas y los movimientos causados por estas fuerzas que tienen que ver con las distintas interacciones sociales e intereses individuales y colectivos. Interrelaciona e interacciona con una serie de elementos estructurados conocidos y desconocidos. Es articulado porque requiere una interacción establecida y definida en la dinámica que se establece entre la sociedad y el Estado".<sup>102</sup>

De lo anterior se desprende, la existencia de elementos conceptuales ya que permiten explicar el fenómeno de la participación comunitaria y la importancia de su reconocimiento institucional, que son:

- Un proceso dinámico, complejo y articulado.- Se desarrolla de manera activa en una serie de etapas que van unidas entre sí, vinculando a los individuos mutuamente, y con los organismos públicos, en diversos momentos y jerarquías.

---

<sup>102</sup> Chávez Carapia, Julia del Carmen (2006). Participación social: retos y perspectivas, Ed. UNAM, Plaza y Valdes, México, p. 11.

- Involucramiento de los individuos.- Formar parte de manera racional y activa en la organización comunitaria, colaborando en la formulación y cumplimiento de objetivos.
- Compromiso.- Formar y mantener un acuerdo de voluntades para conseguir beneficios individuales y colectivos.
- Responsabilidad.- Calidad para entregar las cuentas claras sobre la administración o gestión de asuntos relacionados con la organización comunitaria.
- Toma de decisiones.- Acuerdos o decretos asumidos para alcanzar los propósitos de la organización comunitaria, así como la forma de entender las relaciones sociales entre individuos, que intervienen para comprender y analizar los problemas político-sociales y proponer alternativas de solución.
- Objetivos comunes.- Implica que el beneficio que se busca obtener mediante la gestión o acción colectiva, sea para la colectividad de los individuos preponderantemente.

Es importante destacar, tal como se señaló en el Capítulo II, que la actual Política social se caracteriza por coordinar los esfuerzos de las Secretarías de Estado y de los tres órdenes de gobierno para fortalecer una estrategia de concurrencia, con objetivos y programas alineados a los indicadores de la pobreza; que se trabaja desde el territorio en busca de trascender el asistencialismo e incorporar la inclusión productiva con el lema de “democratizar la productividad”, sin embargo, sigue alineada a la lógica del modelo burocrático, lineal, vertical y autoritario debido a que está enmarcada por las políticas gubernamentales sexenales y coyunturales establecidas por el Poder Ejecutivo en un conjunto de acciones mediante las cuales las entidades involucradas tienden al logro de sus fines, objetivos y metas definidas “de arriba hacia abajo”.

Es en el marco de los principios de la sustentabilidad social (justicia, equidad y democracia), que se puede arribar a una nueva política social orientada y dirigida al pleno ejercicio de los derechos sociales de la población, que desde una visión integral y de largo plazo, trascienda los vaivenes que imponen la alternancia en el poder y la constante disputa política, y que logre equilibrar los objetivos del mejoramiento económico con los del bienestar, la justicia social y el equilibrio de los ecosistemas, que permita una mayor integralidad y descentralización de las políticas sociales al ámbito comunitario y erradicar su uso electoral o garantizar su neutralidad política, sobre todo, para que en vez de tratar de reinventar al país cada seis años, avancemos de forma sostenida hasta romper el círculo vicioso de la pobreza.

Queda establecido que el combate a la pobreza y a la desigualdad, no es tan sólo una tarea de Gobierno, en ella tiene que participar toda la sociedad mediante una acción colectiva “de abajo hacia arriba”. El propósito común es el bien del conjunto de la población ya que, en la medida en que disminuya el número de pobres y mitigue la desigualdad, también habrá bases sólidas para el desarrollo social sustentable del país.

## Objetivos

- Lograr condiciones de vida que permitan la superación de la pobreza, de acuerdo a los estándares aceptados nacionalmente, y de acuerdo a mínimos humanos adoptados globalmente.
- Alcanzar los grados de equidad, en términos de ingreso y oportunidades de calidad de vida, así como la participación política y social compatibles con la superación de la pobreza.
- Los indicadores sociales no deben de considerar solamente la prestación de servicios básicos sino el crecimiento material y el progreso tecnológico, también determinantes para el bienestar individual, social y ambiental. Estos indicadores deberán incluir el trabajo familiar no pagado, las desigualdades en la distribución de la riqueza, las carencias de la infancia, etc. para contribuir a que la población alcance un máximo de felicidad con un mínimo de recursos y ningún desperdicio.

## Estrategias

*Equidad distributiva:* institucionalización de los mecanismos para la redistribución de la riqueza, activos productivos e inversiones futuras, para garantizar la participación de las comunidades en actividades generadoras de ingresos, así como su acceso a la riqueza social y a los recursos productivos.<sup>103</sup>

*Equidad de género:* provisión de oportunidades igualitarias con el fin de que las mujeres se incorporen a las actividades generadoras de ingreso; establecimiento de un status legal igualitario, a fin de que las mujeres puedan ejercer todos sus derechos.

*Estabilización de la población:* fomento de la estabilización demográfica y estrategia de adaptación, y provisión a las familias de servicios de planificación familiar para garantizar una población que no exceda la capacidad de soporte del ecosistema del país.

*Responsabilidad oficial y participación política:* los gobiernos deben responder ante la sociedad en relación con los asuntos sociales, ambientales y del desarrollo económico; garantía de consulta, autodeterminación y participación de todos los sectores en la formulación e implantación de políticas para el desarrollo local, regional y nacional, así como en actividades y proyectos de desarrollo específicos, mediante la instrumentación de mecanismos transparentes y accesibles.<sup>104</sup>

Desde esta perspectiva, en el esquema de evaluación o, valoración de la política social, la calidad institucional se atribuye al respeto a los valores o creencias públicas compartidas por la sociedad y plasmadas en los diversos ordenamientos que norman a las sociedades modernas, desde la constitución

---

<sup>103</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 13 de septiembre de 2007.

<sup>104</sup> Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

política, las diversas leyes, los compromisos y acuerdos internacionales, y los resultados formales de la deliberación pública y democrática sobre los problemas considerados de interés para la ciudadanía desde el ámbito comunitario; por su parte, la calidad técnica adquiere una categoría social en la que se fundamentan las acciones y actividades de la política social, orientada a resolver problemas concretos en el corto y el largo plazo del desarrollo social, “a nivel de escalas”, planteados en cada comunidad y región por la sociedad organizada con fines específicos.

Esta política, dará forma y coherencia a una vigorosa acción colectiva, que nos permita afrontar el atraso del país en materia de derechos y de justicia social, sobre todo, de aquellos que por circunstancias económicas, sociales, permanecen excluidos del desarrollo.

#### 4.3. Articulación de las políticas económica y social

La política social debe vincularse con la económica desde su propio diseño o planeación. La política económica debe ser política social y la política social debe ser política económica, es decir que por un lado la política económica debe propiciar condiciones para que la población tenga mejor calidad de vida mediante el acceso a salarios, empleo y un entorno macroeconómico estable para disminuir las brechas de desigualdad y pobreza; por otro lado la política social debe estar encaminada a garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales propiciando condiciones para el desarrollo comunitario y proyectos productivos.

Para dar respuesta, desde el enfoque de la *Nueva Institucionalidad Democrática (NID) posburocrática*, a la interrogante de cómo articular mejor las políticas económicas y sociales a fin de que sean más eficaces en sus objetivos de reducir y eventualmente eliminar la pobreza, es imprescindible superar el estrecho horizonte gerencial del problema y colocarlo en el plano de la dinámica de las prácticas sociales.

En un contexto de crisis del capitalismo mundial, cuyos efectos destruyen las economías populares y, atenta contra las organizaciones del pueblo en sus distintas manifestaciones, resulta necesario dar respuestas políticas que permitan enfrentar la crisis, pero también transitar cauces organizativos que posibiliten estructurar espacios de cooperación solidaria que marquen rumbos alternativos al sistema capitalista.<sup>105</sup>

Los pilares de toda posible articulación de las políticas sociales y económicas son los siguientes: los enfoques teóricos (integrando un análisis multidisciplinario), el tejido social (organización comunitaria y vecinal para emprender proyectos) y la estructura institucional (flexibilidad y apoyo a la economía social y solidaria). Sobre estos pilares, se trata de orientar el proceso hacia una concepción participativa de la vida social, ofrecer alternativas a la estructuración institucional actual, estableciendo objetivos fundamentales de corto plazo de las políticas en relación con la calidad de la vida.

La Economía social de mercado, es parte de la realidad social "situada entre la economía pública y la economía capitalista" y con potencial de ser una alternativa a éstas; ha dado luz a otras voces como tercer sector que es integrado por entidades sin ánimo de lucro, son sectores solidarios, voluntarios, no lucrativos; también surge la economía solidaria que son experiencias de movimientos comunitarios y autonómicos que impulsan la democracia participativa y la formación de redes sociales de productores y consumidores orientadas a la creación de un *mercado social*. Estas nuevas formas cumplen con el mismo fin de ser una alternativa al actual modelo mercado muchas veces insustentable. Aun considerando la existencia de una auténtica inflación de vocablos en este campo, en la actualidad es posible afirmar que las concepciones principales de esta realidad social pugnan por economía plural, actuando tanto en el ámbito del mercado como en el no mercado en pro de un desarrollo social y económico colectivo no excluyente.

---

<sup>105</sup> Del Búfalo, Enzo. 1996, Estado, sociedad y pobreza en América Latina : hacia una nueva articulación de la política económica y social. Revista del CLAD "Reforma y Democracia". Enero.

La economía social y solidaria, impulsa las organizaciones colectivas de trabajo basadas en la reciprocidad y contribuyen a resolver las necesidades materiales de sus integrantes que se perfilan como embriones de una sociedad anticapitalista al introducir en sus prácticas cambios de las relaciones sociales, por ejemplo: reciprocidad, igualdad, comunidad, autoridad colectiva y sustentabilidad, en lugar de explotación, dominación, discriminación, deterioro y agotamiento ambiental, asimismo, con potencialidades de que se constituyan en sujetos colectivos que apunten no solo a otra economía, sino a una sociedad alternativa.<sup>106</sup>

Esta concepción reconoce las prácticas de trabajo mercantil autogestionado y del trabajo de reproducción de las unidades domésticas y comunidades mediante la producción de valores de uso (en el límite: prácticas de supervivencia) y de admitir que la inclusión por vía del empleo en el sector capitalista ya no es una opción factible para las mayorías. No puede dejarse al juego de fuerzas asimétricas imperantes, lo cual significa que todos los hechos económicos son hechos sociales en los que se juega la multidimensionalidad de la sociedad humana: lo económico no puede existir fuera de la naturaleza sin lo material, pero tampoco fuera de lo simbólico, la cultura y la política. Esta distinción de la “economía social solidaria” tratará de pensarse como un “modo de producción” alternativo al capitalista.<sup>107</sup>

La creación de un Mercado Social, promueve la instauración de redes que faciliten la puesta en el mercado de empresas sociales y solidarias, productos de comercio justo, agricultura ecológica, en las que los/as ciudadanos/as puedan visualizar de una manera integrada un sin fin de productos y servicios que hasta ahora no se han presentado en conjunto como de economía solidaria y social. Es decir, todos aquellos productos y servicios generados bajo el esquema de economía social y solidaria con criterios de responsabilidad social, desarrollo sustentable, equidad, etc.

---

<sup>106</sup> Rojas Herrera, Juan José, et al (2013): La economía solidaria en México. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Económicas, México. Leïla Oulhaj, Francisco Javier Saucedo Pérez (coords.) Miradas sobre la economía social y solidaria en México. (CIIES)

<sup>107</sup> José L. Coraggio, 2007, “Es posible otra economía sin (otra) política?”, en Coraggio, J.L. Economía Social, acción pública y política, CICCUS, Buenos Aires, p. 179-224.



Se plantea como una alternativa, en definitiva, al modelo económico imperante, siendo un instrumento de transformación social y justicia que fomenta un desarrollo sustentable y participativo. Con ello se pretende potenciar la visibilidad, viabilidad y sostenibilidad de las organizaciones de Economía Solidaria y Social y, especialmente, crear circuitos alternativos al comercio convencional desde la perspectiva del consumo responsable.

Se trata de un mercado alternativo que reivindique sus diferentes facetas (producción, financiación, comercio y consumo) como medio –y no como fin- al servicio del desarrollo personal y comunitario. Un mercado en el que las entidades y empresas de economía social y solidaria interactúen para subsistir, crecer y ser alternativas económicamente realistas. Un mercado en el que los pequeños productores vuelvan a controlar la venta y distribución de lo que producen y puedan fijar el precio de sus productos o lo fijen en común acuerdo con el consumidor y que aglutine los esfuerzos de ciudadanas/os responsables, para multiplicar la fuerza que posee un consumidor/a de forma aislada.

Cada componente sea empresa social o consumidor individual, procura consumir al máximo bienes y servicios producidos por el resto de los componentes del mercado social. Los bienes y servicios que circulan en el mercado social cumplen tres criterios: ser socialmente útiles, ser ecológicamente sustentables y haber sido producidos con equidad y democracia, es decir que en su proceso de producción no existe la explotación del hombre ya que cada quien tiene tareas definidas con condiciones laborales dignas. Cada componente contribuye a crear nuevas empresas sociales vinculadas al mercado social, a fin de ir completando y cerrando ciclos productivos. El mercado social, además de bienes y servicios, genera aprendizaje colectivo, innovación tecnológica, cultura, relaciones sociales, proyectos, valores, etc.<sup>108</sup>

Además el Mercado Social contará con otros mercados de soporte como:

---

<sup>108</sup> REAS - Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria Web de consumo responsable ([www.konsumoporesponsable.coop](http://www.konsumoporesponsable.coop)) Web de mercado social ([www.mercadosocial.net](http://www.mercadosocial.net))

- Mercado financiero. Cooperativas de servicios financieros, cooperativas de crédito, fondos de inversión de las secciones de crédito, bonos solidarios para cubrir las necesidades de financiación
- Bolsa de trabajo para las empresas y entidades sociales y solidarias, integrada por personas interesadas en trabajar en empresas ellas.
- Servicios de soporte: Organizaciones de representación y soporte general: federaciones de empresas sociales, asociaciones, fundaciones, medios de comunicación receptivos, etc. Centros de formación asesoramiento y prospectiva: escuelas, observatorios de tendencias socioeconómicas, empresas de auditoría social, etc.

Entre las diferentes relaciones de trabajo señaladas por sus autores se encuentran las Empresas de Producción Social, como expresión fundamental requerida para interconectar los diferentes factores de la producción, y completar la creación de las redes productivas para interrelacionar el sistema de distribución de la riqueza y elevar las condiciones de vida de la fuerza laboral: Finanzas éticas, Mercado social, Consumo responsable y Comercio justo.

En México, la existencia de un tercer sector de la economía es reconocida oficialmente desde el 3 de febrero de 1983. En el Diario Oficial de la Federación (DOF) se publicó un decreto de reforma al artículo 25 constitucional para dejar sentado que:

“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.”

Se le ha llamado Sector Social de la Economía (SSE) y en la ley respectiva quedó conformado por los ejidos, las comunidades, las cooperativas, las organizaciones de los trabajadores, las empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, por todas las formas de

organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El 23 de mayo de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, misma que crea el Instituto Nacional de la Economía Social, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía y al cual corresponde asumir las funciones de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, de conformidad con el Transitorio Tercero de dicha Ley. 23 de mayo.- Con el fin de establecer mecanismos para facilitar la organización y la expansión de la Actividad Económica del Sector Social de la Economía y la responsabilidad del fomento e impulso por parte del Estado, así como definir las reglas de organización, promoción, fomento y fortalecimiento del Sector Social de la Economía, como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país, a la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social.

Por otra parte, el Centro Internacional de Investigación de la Economía Social y Solidaria (CIIES) busca descubrir mediante la investigación y la práctica verificadora en diálogo con la realidad, nuevas formas de producción que permitan construir un modelo de economía alternativa para la distribución de la riqueza, de forma que no se destruya ni el mundo ni la persona en sus relaciones. Propuesta integral, sustentable, humana y social, desde, para y con quienes hasta ahora han sido las víctimas del sistema.<sup>109</sup>

Desde “Nuestro Futuro Común” aportado por la Comisión Brundtland en 1987, y la “Agenda XXI Local”, se plantea un espectro de estrategias formuladas a partir de realidades comunitarias, para potenciar las posibilidades en el núcleo

---

<sup>109</sup> Experiencias de buenas prácticas de economía social y solidaria. Instituto nacional de la economía social. SE. México. [www.inaes.gob.mx/](http://www.inaes.gob.mx/)

mismo de pequeños territorios, la gran mayoría de las veces excluidos de las políticas oficiales que han desarticulado la entidad comunal. El desarrollo local es un proceso endógeno observable en pequeñas unidades territoriales, capaz de generar dinamismo económico y mejoría en la calidad de la vida.<sup>110</sup>

Uno de los múltiples avances logrados en este sentido por las comunidades de nuestro país, lo representa la Unión de Cooperativas “TOSEPAN”.

Unión de Cooperativas “TOSEPAN”.

La “Tosepan Titataniske” (Unidos Venceremos, en náhuatl) fue la primera Cooperativa que se constituyó en la Sierra Norte del Estado de Puebla, con el fin de encontrar solución a la carestía de los productos básicos, ya que era la demanda más sentida por toda la población. El alto intermediarismo de las cosechas y la usura, provocaban que la riqueza se acumulara en unas cuantas familias de comerciantes, coyotes y agiotistas; quienes además utilizaban mecanismos de intimidación, dominación y control.

Esta situación provocó que en 1977 iniciara el Movimiento Cooperativo Indígena que a través de los años se ha logrado consolidar en la Unión de Cooperativas “Tosepan”; el área de influencia de la organización comprende 290 comunidades en 22 municipios de la sierra nororiental del estado de Puebla. Actualmente está conformada por más de 23,000 familias de la Sierra (unas 110,000 personas, 60% de origen Nahuatl y Totonaku), a quienes ofrece diversos servicios y programas que buscan mejorar sus vidas.

- *Razón de ser de la unión de cooperativas tosepan.* Mejorar la calidad de vida de las familias de los socios, a través del trabajo organizado para avanzar hacia un desarrollo sustentable.
- *Objetivos estratégicos* 1. Lograr que los socios tengan un hogar sustentable y que satisfagan sus necesidades nutrimentales consumiendo alimentos sanos. 2. Fortalecer áreas de negocios

---

<sup>110</sup> Lorena G. Coria (coordinadora) Gestión Local del Desarrollo Experiencias de Panamá, España. México, Argentina y Perú. Red académica Iberoamericana Local-Global. ISBN-13: 978-84-691-1181-9. N° Registro: 08/11558LA

rentables que permitan dar empleo y mejorar los ingresos de los cooperativistas. 3. Dar oportunidad a las familias de los socios para que desarrollen sus capacidades individuales y colectivas. 4. Rescatar, conservar y revalorar los conocimientos y principios de sus culturas: Náhuat y Totonaca. 5. Crear espacios de reflexión que permitan la convivencia de hombres y mujeres en equidad. 6. Aprovechar los recursos naturales de la región de forma racional para heredarlos en mejores condiciones a hijos y nietos de las comunidades.

- *Organizaciones civiles:* Nada Nos Detiene AC; Cultura Joven; Ecotecnias; Gobernador Ugarte; Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas; Ricardo Carranza; Salud y nutrición; Reyna González, entre otras.<sup>111</sup>

La organización que dio origen al grupo cooperativo ha mantenido su vocación campesina, buscando el equilibrio entre producción agrícola y sustentabilidad ya que desde su inicio ha trabajado en la conservación de los suelos y el rescate de la flora y fauna de la región, cuidando la calidad ambiental de la Sierra. Convirtió las fincas de sus socios a la producción orgánica, desechando el uso de fertilizantes, plaguicidas y todo tipo de químicos. Creó un vivero para proveer de nuevas plantas a sus socios, de manera que puedan mantener e incrementar la producción en sus parcelas. Hoy produce casi un millón de plantas nuevas. Creó un mariposario y promueve el cultivo de abejas meliponas para mantener la biodiversidad en la región y lograr su benéfica polinización. Ha iniciado un programa de fabricación y uso de abonos orgánicos (Biofertilizantes), que ayudarán a incrementar la productividad de las parcelas, manteniendo la calidad de exportación de los productos, bajo el principio de una relación armoniosa con la naturaleza. Sus “Promotores Orgánicos” dan apoyo técnico agronómico a los productores agrícolas, ayudándolos a tener mayor productividad y rentabilidad en sus parcelas. Con objeto de añadir valor a los productos agrícolas de sus cooperativistas, ha desarrollado productos de higiene personal derivados de la miel melipona, aprovechando las ventajas que tiene en el cuidado de la piel.

---

<sup>111</sup> [www.uniontosepan.orginfo@tosepan.com](mailto:www.uniontosepan.orginfo@tosepan.com)

Han logrado la Certificación Orgánica por “Certimex” permitiéndole la exportación a Alemania y Japón; asimismo, el sello de “Naturland” por ecología y la Certificación Ambiental de “Ceres”. Gracias a los principios cooperativos y de solidaridad que animan a Tosepan, se tiene la Certificación de “Fair Trade” (Comercio Justo).

Entre sus principales actividades destaca la producción y exportación de café, pimienta y miel orgánicos, además de maíz, calabaza, chile y frutales diversos que son su sustento y vida.

En 1998 se fundó la Cooperativa de Ahorro y Préstamo “*Tosepantomin*”, para apoyar el desarrollo de servicios financieros de las familias campesinas indígenas de la región. Actualmente trabaja en 22 Municipios de la Sierra, ofreciendo la posibilidad de ahorrar, obtener créditos, así como otros servicios financieros (seguros de vida, pago de remesas, etc.). Para atender a sus asociados tiene 5 Sucursales y Módulos de Atención (“*Kaltomineualoyan*”). Tiene más de 50 Promotores del Ahorro, que recorren las Comunidades para facilitar los trámites a los socios y fomentar el ahorro entre la población.

Hay casi 300 Comunidades atendidas por “*Tosepantomin*” y en cada una de ellas se tiene una directiva local que se reúne mensualmente para analizar las necesidades de los socios y el desempeño de la Cooperativa. □ Ha estructurado diversos programas para fomentar el ahorro y apoyar a las familias indígenas a resolver sus problemas financieros. Tiene más de 23,500 socios. El 73% de los asociados son indígenas. Y el 64% de los mismos son mujeres. Hay más de 6,700 niños ahorradores. Los montos totales de Ahorro y de Créditos están alrededor de los US \$ 20 millones en cada caso. Trabaja fundamentalmente con “Grupos Solidarios”, gracias a lo cual tiene una cartera vencida inferior al 1%.

Desde 2006 Tosepan estructuró un programa para facilitar la construcción de vivienda para las familias indígenas de la Sierra. Con el surgimiento del programa de apoyo de la Comisión Nacional de la Vivienda (Conavi), en 2007, “Tosepan” decidió fortalecer su programa conjuntando los esfuerzos de

“Tosepantomin” y “Toyektanemillilis”. Con este programa “Tosepan” ofrece varios servicios a los socios para la construcción de su hogar: Asesoría técnica y arquitectónica; supervisión de obra; materiales de construcción a precios rebajados; financiamiento; etc. En el Programa de Vivienda se tiene dos vertientes: Mejoramiento o Construcción de Casas Habitación. Se han realizado un total de 6,000 Proyectos (1,700 de Mejoramiento y 3,400 de Nuevas Viviendas). Pero siguiendo la vocación ecologista de los indígenas, el Programa no se limita a la construcción de viviendas, sino que promueve que los hogares tengan “ecotecnias”. Entre las mismas destacan: Estufas Ecológicas; Biodigestores; Captación de Agua; Huertos Orgánicos Familiares para mejorar la nutrición de la población; etc.

“Tosepan Siuamej”, (*mujeres en náhuatl*), es la organización del grupo que se enfoca al aspecto de género, para favorecer el desarrollo de las mujeres en la región. Desde hace más de 10 años trabaja en el fomento de organizaciones de obras productivas con sólo mujeres en su conformación. Hoy se tiene 24 grupos con 20 mujeres cada uno, dedicados a diferentes actividades como un Molino de Nixtamal, Tortillerías, una Panadería, Taller de Productos Alimenticios Artesanales, Tiendas Campesinas de productos básicos, Artesanías Tradicionales, etc.

“Tosepan Pajti”, (*medicina en náhuatl*), fundada en 2009, es una cooperativa de consumo de servicios de salud, que trata de colaborar con el Sistema de Salud del Sector Público para mejorar el nivel de vida de las familias indígenas de la región. Tiene una visión enfocada en la prevención de enfermedades, como una manera de ayudar a los habitantes de la región a mejorar su salud. Para lograr la Misión de «Producir Salud» la cooperativa tiene tres vertientes de trabajo: Atención a la Salud, Prevención y Promoción de la Salud.

Para cumplir con su objetivo de Atención a la Salud, tiene 6 “Kaltapajtiloyan” (Casas de Salud), cada una de las cuales tiene un Médico, una Promotora de Salud, Farmacia y la realización de Análisis Clínicos. □ Para ayudar a lograr las metas de Prevención de Salud, las Promotoras de Salud imparten cursos y talleres para que las personas aprendan hábitos saludables y para que puedan

elaborar jabones, jarabes, extractos, etc. En el campo de la Promoción de la Salud, se promueve la instalación de Estufas Ecológicas, Biodigestores, Sistemas de Captación de Agua, Huertos Familiares Orgánicos, Familia Sana, Adecuados hábitos de higiene, Recreación y esparcimiento, Análisis clínicos periódicos, Uso de medicina tradicional, Vivienda Sustentable, Atención Médica, Alimentos sanos y balanceados, Uso de ropa adecuada.

*Tosepan Ojtasentikitinij.* Hace años se logró aclimatar algunas variedades de bambú en la región, como una barrera eficiente a los fuertes vientos y proteger los cafetales. Con el paso del tiempo, la producción del bambú ha permitido su utilización como material, tanto para la construcción, como para la fabricación de muebles. Actualmente también se trabaja diferentes maderas, así como la forja de fierro en frío, para tener una oferta más amplia de muebles, puertas y ventanas para las viviendas. También se está desarrollando algunos muebles que puedan comercializarse a nivel nacional, para incrementar los ingresos de esta organización y de los productores de bambú.

*Kaltaixpetaniloyan,* (casa donde se alimenta el espíritu en náhuatl) Uno de los pilares del trabajo de Tosepan desde su fundación ha sido el fomento de la educación y la capacitación. Tosepan imparte y organiza un amplio espectro de cursos y talleres para capacitar a sus asociados. En 2003 se construyó el Centro de Formación «Kaltaixpetaniloyan», donde se realizan desde entonces todas las actividades de formación y las reuniones de coordinación de las organizaciones Tosepan. Se cuenta con un Centro de Cómputo y una Biblioteca en donde niños y jóvenes tienen acceso a internet y a varios recursos de formación. “Casa donde se abre el Espíritu”

*Tosepan Kalnemachtiloyan,* (casa de los niños en náhuatl) Como una respuesta a las necesidades de educación de los niños indígenas de la Sierra Nororiental de Puebla, en el año 2006 Tosepan inició el proyecto “Kalnemachtiloyan” la escuela de la organización. En un principio se tomó el Modelo Montessori para crear los programas educativos de esta escuela. Con el tiempo se ha ido realizando modificaciones al Modelo, para adaptarlo a las necesidades propias de los niños del medio rural y a los principios cooperativos



que animan a la organización. Además de una enseñanza bilingüe (español y náhuatl), se busca preservar las tradiciones culturales del pueblo náhuatl entre las nuevas generaciones, por medio de su participación en festivales y actividades de la tradición indígena. También se fomenta el conocimiento y la vocación por la producción agrícola, a través de tener una huerta y el cultivo de abejas nativas y su miel. El objetivo último de la Escuela es formar los líderes futuros de los pueblos indígenas de la Sierra. En la actualidad se ofrece todo el ciclo de Primaria Básica, desde la Pre-Primaria, y en agosto se inicia el Ciclo Secundario.

*Tosepan Kali. (casa en náhuatl)* Para tener un espacio en donde pudieran pernoctar los asistentes a Cursos y Talleres con una duración superior a un día, se decidió construir algunas cabañas. Ese fue el origen de *Tosepan Kali*, la organización de ecoturismo del grupo. Actualmente tiene 9 Cabañas y 15 Habitaciones, con una capacidad total de alojamiento para 95 personas. Adicionalmente al alojamiento, la cooperativa ofrece alimentos de la cocina náhuatl, así como visitas a la zona arqueológica de la región, a comunidades y a las parcelas de los productores agrícolas de Tosepan.

Las comunidades de esta región –comenta Aldegundo González Álvarez, dirigente comunitario de la Organización Tosepan–, han logrado frenar el ingreso de las empresas mineras e hidroeléctricas, para apoderarse de los recursos mineros, petroleros, del agua, la biodiversidad y el territorio, impulsados por transnacionales y cobijados por los gobiernos federal y estatal, mediante proyectos de explotaciones mineras, hidroeléctricas a pesar del desastre ambiental que representan; por ejemplo: las minas contaminarán con cianuro sus ríos y manantiales, las represas los privarán del agua con la que riegan sus cultivos para beneficio de unos cuantos, para producir una riqueza que no se quedará en México, donde sólo quedarán desertificación y miseria. Estas experiencias respaldan una de las estrategias claves para la transición *a/ desarrollo social sustentable*, que se formula desde el enfoque de la NID, para fomentar la igualdad entre regiones y ciudadanos, mediante la articulación de las políticas económica y social, con el principal objetivo de mejorar la calidad de vida de la sociedad, para ello se propone promover los siguientes cambios:

En lo económico.

Se debe construir una economía social y solidaria con base en la capacidad autogestiva de la organización cjkumunitaria; acelerar su marco normativo y regulatorio; fortalecer el mercado interno; debe de existir una innovación en el sector empresarial comprometido con la economía social; darle mayor fuerza al consumidor y consolidar al país como fuerza exportadora.

En lo social.

Es necesaria una política social de corto, mediano y largo plazo que erradique las bases estructurales de la pobreza y la desigualdad, debe ser una política con visión de *Estado social y democrático de derecho*.

Los elementos centrales de la estrategia económico-social deben ser, por lo menos, los siguientes:

- Mejorar la capacidad redistributiva del Estado en la distribución del ingreso
- Incrementar la participación de los salarios dentro del ingreso nacional
- Asignar prioridad a la producción de artículos para el consumo popular relacionados con la disponibilidad de los recursos naturales del país.
- Reestructurar los patrones de consumo (sociedad consumista)
- Establecer una política de autosuficiencia alimentaria acorde con el potencial de los recursos agropecuarios y pesqueros del país
- Reapropiación a las comunidades de los recursos naturales que les pertenecen en sus territorios.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> *Nuestra propia Agenda Sobre desarrollo y Medio Ambiente*, 2004, Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe. BID- FCE- PNUD.

Cabe señalar que dentro de una sociedad democrática no hay instrumento más idóneo para redistribuir el ingreso que la prestación de eficientes servicios a la población menos favorecida económicamente. De manera especial a la atención de la salud y a la educación humanista y productiva, así como el establecimiento de un sistema de seguridad social de amplia cobertura, de forma que todos los segmentos poblacionales queden debidamente protegidos frente al desempleo, la invalidez, la enfermedad y los accidentes, entre otros aspectos.

Estamos hablando –en todo caso-, de un sistema económico con justicia social. Esto supone el acceso a los servicios básicos para que todos los mexicanos tengan una vida digna; es decir, que todos puedan tener acceso al agua, a una alimentación suficiente, a la salud física y mental, a la educación humanista y productiva, a la vivienda digna, a la recreación y a todos aquellos servicios de calidad, que constituyan el bienestar de las personas y de las comunidades.

En este sentido la propuesta de articular la política económica y la política social es un proceso altamente político que exige una gran capacidad técnico-administrativa, reguladora y fiscalizadora del Estado, que trastoca valores y relaciones de poder que define acceso a los recursos y refleja posiciones ideológicas sobre lo que le corresponde al mercado, al Estado y a los individuos.

#### 4.4. Fortalecimiento de la capacidad de regulación y planeación democrática del Estado. Contribución del Poder Legislativo

Alcanzar el *desarrollo social sustentable* requiere establecer un sistema de planificación para el mediano y largo plazo, vinculado a profundas reformas institucionales de carácter democrático y participativo, que tengan que ver con el reconocimiento constitucional de la acción colectiva no burocrática, para fortalecer la sociedad civil, de tal manera que el Plan y los programas derivados de la actividad de planeación y las acciones de gobierno expresen un mandato popular.

Entender las desigualdades y pobreza que afecta a la mayoría de la población debe constituir la máxima prioridad de cualquier Plan Nacional de Desarrollo para elevar la *calidad de vida* tal como los define el objetivo del desarrollo sustentable y el modelo alternativo de Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática (NID) que le respalda,

Los sectores claves del sistema científico y tecnológico no pueden continuar relegados de los escenarios en que se toman grandes decisiones en el campo de las políticas económicas y sociales. Deben estar integrados al diseño de planes y programas, tanto a los altos niveles del Estado como al aparato productivo y a las organizaciones sociales con proyectos viables de desarrollo a nivel local y comunitario.

Las asociaciones voluntarias y en general, los movimientos sociales que se encargan de propagar convicciones prácticas, representan la recomposición del espacio público en la sociedad y constituyen la principal fuente de consulta para una planeación democrática “de abajo hacia arriba”.

El proceso de planeación del desarrollo debe extenderse desde las comunidades locales a las estructuras regionales y federales.

La planeación ha sido definida de muchas maneras, pero hay consenso de que en esencia es un intento organizado, consciente y continuo de seleccionar las mejores alternativas disponibles para lograr las metas del desarrollo nacional.

El problema es cómo planificar. Para los efectos de esta investigación, convenimos entender por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación, como proceso continuo, se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y evalúan resultados.

El proceso planificador está determinado por el efecto combinado de la estructura social, económica, política y nuestra etapa de desarrollo. En México contamos con la infraestructura nacional y regional para adoptar un sistema de planeación democrática; sin embargo, las dificultades existentes para diseñar y ejecutar planes de este alcance no provienen de los recursos financieros, sino de la capacidad política y administrativa, así como de los propósitos planificadores.

La planificación ha sido deficiente. El país no tiene un verdadero modelo de planeación del desarrollo de largo plazo que perseguir. Ha habido más fracasos que éxitos en la ejecución de los planes de desarrollo. Han sido muy pocos los programas que han logrado resultados consistentes en el largo plazo. El gobierno ha acentuado excesivamente el cumplimiento de las metas presupuestales y económicas, descuidando las metas sociales, porque creen que la inversión virtualmente asegura el desarrollo.

No se ha logrado diseñar mecanismos de planificación para incluir la demanda ciudadana en la determinación de una visión de país a mediano y largo plazo; es decir, una democracia eficaz que sujete las decisiones y el desempeño gubernamental a la demanda social, que estructure la actividad pública como palanca de un desarrollo sustentable y con rumbo.

La planeación democrática del desarrollo, supone una efectiva participación permanente del Congreso de la Unión que deberá tener facultades para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como para la discusión y en su caso la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que proponga el Ejecutivo federal.

Bajo el principio de colaboración entre Poderes el Congreso de la Unión debería de tener la facultad de rechazar o aprobar el Plan Nacional de

Desarrollo con el propósito de lograr cambios estructurales de la realidad del país, en la regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, en la protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales. Asimismo para expedir las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; sobre programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios y las tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiera el desarrollo nacional.

La capacidad de convocatoria del Congreso de la Unión y el poder político que significa, es decisivo para coadyuvar en la organización del trabajo y las tareas del sector público con base en lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; asimismo, incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución del desarrollo sustentable, constituyendo fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permitan el logro de objetivos validados por toda la sociedad.

4.5. Institucionalización de la acción colectiva. Gobiernos comunitarios y Gabinete de desarrollo social sustentable.

La democracia representativa ya no es suficiente, se necesitan nuevas formas de participación directa para complementarla, diversificarla y en ocasiones reemplazarla.

La democracia directa, según Sánchez Bringas, "es la forma de gobierno donde el pueblo, reunido en asamblea participa –sin intermediación alguna– en las decisiones políticas del Estado, en especial en la aprobación de las leyes". La participación de la sociedad puede llevarse a cabo en los municipios, en los cuales el número de habitantes es reducido en comparación con el país; es

procedente la participación social en la toma de decisiones de los gobierno municipales, cuando se presenta de manera organizada y responsable.<sup>113</sup>

Para Serrano Caldera, filósofo y jurista nicaragüense, “Estado Social de Derecho es aquel que reconoce la titularidad jurídica de los grupos sociales entendidos estos como sujetos de derecho y la conveniencia sociológica de la participación de la sociedad civil en la construcción de la democracia económica y social”.<sup>114</sup>

Desde el enfoque de la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática (NID) la política pública social es concebida en términos conceptuales como una *acción colectiva centrada* en las acciones emprendidas no por actores individuales, sino por grupos de ciudadanos que buscan la satisfacción de necesidades básicas y pugnan por el reconocimiento de identidades y de visiones del mundo diferentes a las hegemónicas, en cuya formulación, implementación y *evaluación* participan prioritariamente, además del gobierno, otros actores públicos y sociales tales como los partidos políticos, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil, grupos vecinales y comunitarios urbanos, rurales e indígenas y los organismos internacionales.

Por lo tanto la *Política social* y su evaluación constituye un sistema de acción pública orientada, en un sentido más amplio, al desarrollo social sustentable y donde el producto no sólo incluye resultados cuantitativos medibles por la eficacia administrativa y eficiencia técnico-económicas, sino fundamentalmente, por el desarrollo de capacidades políticas, que implican ver a la política como una acción conjunta de los individuos, es la recuperación por parte de la organización comunitaria del control del Estado a través de un ejercicio crítico de debate y persuasión, conforme a la naturaleza del *Estado social de derecho*.

---

<sup>113</sup> Sánchez Bringas, Enrique, 2006. Derecho constitucional, Ed. Porrúa, 10ª edición, México, pp. 344 - 345.

<sup>114</sup> Serrano Caldera, Alejandro. 2011. *Estado de derecho y derechos humanos*. Editorial Hispamer, Managua, Nicaragua. Pág. 22

La participación directa, -que subyace en el modelo post-burocrático del Gobierno comunitario y democrático por su propia naturaleza-, en principio, es aceptada por todos como tesis sociológica, de la ciencia política, o como proceso modernizador de la administración pública para la institucionalización de la acción colectiva, que en la realidad exige un alto grado de flexibilidad, de imaginación político-administrativa y de disposición tanto de los ciudadanos como de la clase política.<sup>115</sup>

Citando a Huntington, la institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Medido por su adaptabilidad, coherencia, complejidad y autonomía.

La institucionalización –señala– puede ser evaluada también por la medida en que las organizaciones y procedimientos políticos existen con independencia de otros agrupamientos y métodos de conducta sociales. La institucionalización política, en el sentido de la autonomía, significa el desarrollo de organizaciones y procedimientos políticos que no sean simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales. La autonomía es protegida por mecanismos que reducen y moderan el impacto de nuevos grupos. Dichos mecanismos retardan la entrada de éstos en política o bien, mediante un proceso de socialización política impulsan cambios en las opiniones y actitudes de los miembros más activos del nuevo grupo.<sup>116</sup>

Su instrumentación nos plantea una ruptura epistemológica, es decir, un cambio de paradigma con respecto al modelo de Estado neoliberal y su sistema institucional burocrático por definición debido a que tiene como fin fomentar nuevos espacios públicos para reconocer las capacidades productivas y autogestivas de las comunidades urbanas, rurales e indígenas en cuanto a la gestión de sus derechos colectivos y a la protección, reapropiación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales disponibles en sus territorios, elementos que no se pueden lograr con el actual modelo neoliberal.

---

<sup>115</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, 2004. Modernización administrativa; propuestas para una reforma inaplazable. El Colegio Mexiquense, A.C; UNAM-FCPyS.

<sup>116</sup> Cfr. Huntington Samuel P. 1990, El orden político en las sociedades en cambio. Paidós Iberica,



Los desafíos presentados no son nuevos, o cuando menos no insólitos, la definición funcional del Estado enunciada por Heller, determinada por la exigencia de una ordenación comunitaria, continúa vigente: «La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante»<sup>117</sup>.

¿Hasta dónde las reflexiones y propuestas de los pensadores y protagonistas sociales tienen el peso y la influencia que sería de desear en el acontecer político-institucional, económico, social y cultural para un cambio cualitativo en la relación Estado y sociedad?. El debate entre filósofos comunitarios y liberales –hoy neoliberales– no sólo tiene que ver con ideas, sino con realidades sociales y políticas asociadas a ellas, que preocupan con razón a la sociedad en su conjunto.

Las estrategias *de la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática*, remite a diferentes niveles de análisis y gestión de la política pública, atiende las claves históricas, hechos coyunturales donde la sociedad ha generado cambios en el proceso de gobernar como lo sucedido en Chiapas con los autogobiernos indígenas, y teóricas de la Política social contemporánea, y especialmente el aporte fundamental en su comprensión realizado por las comunidades indígenas, así como por gobiernos estatales y municipales que persiguen la institucionalización de sistemas políticos legitimados socialmente para garantizar la gobernabilidad democrática.

---

<sup>117</sup> Heller, Hermann. *Op cit.* pág. 221

#### 4.5.1. Autogobiernos indígenas. El debate.

Existe una estrecha relación entre los autogobiernos y el desarrollo sustentable, debido a que los principios y valores de ambos son compatibles entre sí, la búsqueda de justicia y equidad es un factor fundamental y para el pleno funcionamiento del desarrollo sustentable, sin olvidar la importancia que tiene el cuidado y la protección de los recursos naturales en la cosmovisión de los pueblos donde han proclamado el autogobierno.

Sin duda alguna, México ofrece una de las experiencias más ricas y complejas por lo que al reconocimiento de la autonomía y derechos de los pueblos y comunidades indígenas se refiere.

La autonomía de los pueblos indígenas, estrechamente vinculada a la reivindicación de sus derechos individuales y colectivos, deja de ser una demanda para convertirse en hecho. A pesar de que las instituciones del Estado se resisten a reconocerlas, lo que es una forma de criminalizarlas, miles de comunidades han decidido darse a sí mismas un gobierno basado en las prácticas tradicionales adaptadas a la actualidad, tal como lo señalan diversos especialistas en el tema. Así, el Congreso Nacional Indígena (CNI, red que ha aglutinado diversos movimientos indígenas del país durante los últimos quince años) la ha asumido como bandera del movimiento indígena y de la lucha por la reforma constitucional.<sup>118</sup>

Para la construcción de la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática (NID), el debate alrededor de la autonomía indígena en México es especialmente rico por varias razones:

- 1) Porque no se trata sólo de una discusión académica o de política institucional, sino que han sido los propios implicados los que se han situado en el centro del debate para lograr difundir sus planteamientos.

---

<sup>118</sup> Bastida Muñoz, W. (2001) *500 años de resistencia: los pueblos indios de México en la actualidad. Hacia la creación del cuarto piso de gobierno*, Universidad Autónoma del Estado de México Instituto Indigenista Interamericano, México.

- 2) Porque se trata de un proceso que se ha ido nutriendo de constantes e intensas experiencias prácticas de gobierno post-burocrático: frente a la lentitud y al bloqueo de los procesos de reforma normativa e institucional, se han ido sucediendo formas de "autonomía de hecho", de "autonomía sin permiso".
- 3) Porque ha recogido con nitidez una de las cuestiones capitales del debate: la escala de la autonomía, esto es, el ámbito subjetivo y, con él, territorial, al que deben referirse las demandas y las propuestas que se efectúen.

En nuestra Constitución el concepto de "pueblo" tiene un carácter histórico. Se refiere a quienes participaron en los procesos que fundaron a la nación independiente y al Estado mexicano. El pueblo mexicano al que se refiere la Constitución es fuente de soberanía pero no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derecho... En el artículo 4o. constitucional, reformado en 1992, el concepto de "pueblo indígena" comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México como una nación pluricultural. Este concepto histórico, que reconoce raíces y procesos, tampoco puede definir sujetos de derecho político, económicos o sociales, mucho menos territoriales. Y sigue:

Los conceptos de "pueblo" y "comunidad" no tienen un significado unívoco. En esta iniciativa, "pueblo" se utiliza para referirse a grupos étnicos con identidades y continuidades culturales que se reconocen en los procesos históricos. "Comunidad" se refiere a los grupos sociales que pueden identificarse en espacios precisos o instituciones concretas.<sup>119</sup>

Merece la pena subrayar brevemente las diferencias, mencionadas por estos tratadistas, entre iniciativas indígenas de reformas constitucionales y la reforma del artículo 115 finalmente aprobadas desde el 2001 que nos lleva al que sin

---

<sup>119</sup> El texto se halla recogido en Gómez, M., "Iniciativa presidencial en materia indígena. Los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés", en García Colorado y Sandoval (coords.), Autonomía y derechos de los pueblos indios, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2000, p. 193.

duda ha constituido el debate central en el contexto mexicano: el debate sobre la escala de la autonomía:

Artículo 115, IX, según la propuesta original de la Cocopa<sup>120</sup>. El respeto del "ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo con las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa". Tal concepto contrasta con el de entidad de derecho público.

Las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son `la existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes, voluntad común, que forman una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen una denominación o nombre; con domicilio y un ámbito geográfico de actuación; patrimonio propio y régimen jurídico específico'. Cosas bien distintas ambas, como bien se ve".<sup>121</sup>

Artículo 115 vigente, en el último párrafo de la fracción tercera, establece que "las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley".

La limitación es triple. Una limitación subjetiva: el sujeto sólo puede ser la comunidad; una limitación territorial: la autonomía, en términos de coordinación de autonomías comunitarias, nunca podrá superar el ámbito municipal; una limitación de eficacia jurídica: esa controlada ampliación del ámbito autonómico queda derivada y subordinada a la regulación legal.

---

<sup>120</sup> La Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) es una instancia del Poder Legislativo creada el 9 de marzo de 1995 para facilitar el diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, y llegar a un acuerdo que permitiera terminar con el conflicto armado iniciado el 1ero. de enero de 1994. Tuvo su origen en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas. Además de los legisladores, la Comisión cuenta con un representante del Poder Legislativo del Estado de Chiapas y otro del Poder Ejecutivo Federal. (Actualmente: Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas. SEGOB).

<sup>121</sup> López Bárcenas, F., "Autonomías indígenas: de la demanda a su construcción", 2004, inédito. La primera de las citas la extrae este autor de Cornejo Certucha, F., "Interés público", Diccionario jurídico mexicano, México, Porrúa-UNAM, 1991, t. I-O, pp. 1779-1780; la segunda, de Acosta Romero, M., Teoría general del derecho administrativo, México, Porrúa, 2000, pp. 113-118.

Fundamentalmente, tales restricciones son consecuencia de una restricción previa: la que afecta al sujeto del derecho a la autonomía. A grandes rasgos, y sin querer reproducir aquí toda la diversidad de matices existentes, las opciones son dos: escala regional o escala comunal o comunitaria. Para los regionalistas, la propuesta comunitaria implica, consciente o inconscientemente, una reducción o sustitución del concepto de pueblo indígena por el de comunidad indígena. Y el peligro de dicha constricción es evidente: "la comunidad encierra el ejercicio de derechos hacia dentro y en el marco del horizonte actual de cada una de ellas acostumbradas a la supervivencia, muy ligada al autoconsumo. En contraste, el concepto de pueblos proyecta hacia fuera los derechos de la comunidad".

Esa es la principal objeción frente a los planteamientos regionalistas: un rechazo a la pretensión de formular una propuesta de régimen autonómico único válido para el conjunto de los pueblos indios del país y, por así decirlo, "desde arriba". Tal planteamiento, señala Luis Hernández Navarro, no tiene viabilidad dada "su falta de respuesta a los problemas que se desprenden de la diversidad y heterogeneidad de los pueblos indios del país". Cualquier iniciativa "debe construir una referencia jurídica que sea un paraguas que permita la construcción desde la diversidad y no una camisa de fuerza que limite su expresión".<sup>122</sup> De esta manera responde el autor a las tesis de Héctor Díaz-Polanco y añade que "en México, no es lo mismo la propuesta de pueblos como el yaqui que conservan cierta territorialidad y gobiernos propios en un espacio geográfico relativamente compacto, que las iniciativas de los nahuas, desperdigados por varios estados". Con tales argumentos, sostiene que "el ensayo de Díaz-Polanco prescinde de un análisis detallado de la realidad indígena como sujeto y de la pluralidad de sus propuestas".

Como señala Jaime Martínez Luna, intelectual indígena zapoteco, de lo que se trata es de salir de un círculo vicioso, ya que "una posible autonomía regional debería tener un piso comunitario articulado y vigente; una autodeterminación

---

<sup>122</sup> Hernández Navarro, L. *"La autonomía indígena como ideal. Notas a La rebelión zapatista y la autonomía, de Héctor Díaz-Polanco"*, Chiapas, México, núm. 5, 1997.

comunitaria necesita paraguas regionales que impidan el aislamiento". Y no resulta sencillo. Como señala este mismo autor desde su experiencia como indígena zapoteco, "siempre hemos creído que la organización de varias comunidades para enfrentar problemas concretos es recomendable y necesaria para ciertos casos; sin embargo, cuando la organización pretende la unificación de territorios o de responsabilidades que atenten contra la comunidad, esto resulta peligroso". Por ello, y dado que "la comunalidad es nuestra manera de pensar", "mientras no exista una estructura de participación política regional que se sustente en la comunalidad, tampoco podrá existir una legítima organización regional".<sup>123</sup>

Los autogobiernos tienen una visión muy clara del desarrollo sustentable ya que integran una cosmovisión en donde ven a la naturaleza como un todo, abarcando lo material, lo espiritual y lo humano, compartiendo una serie de principios en donde la conservación y cuidado de la tierra es fundamental, incentivan a la misma comunidad para el cuidado del medio ambiente y a proteger los productos de consumo humano para mejorar la calidad de vida de las familias, la comunidad y las generaciones futuras.

#### *Algunas experiencias de autogobierno indígena:*

Es el caso de los municipios autónomos indígenas en Chiapas "son función exclusiva de los gobiernos de los municipios autónomos zapatistas: la impartición de justicia, la salud comunitaria, la educación, la vivienda, la tierra, el trabajo, la alimentación, el comercio, la información, la cultura y el tránsito local". A modo de muestra, la Junta de Buen Gobierno Tzots Choj ("Corazón del arco iris de la esperanza"), que es el ente encargado de la coordinación de los municipios autónomos de una de las cinco regiones zapatistas, abarca el territorio de ocho municipios gubernamentales y un total de 30,000 km

---

<sup>123</sup> Martínez Luna, Jaime. (2010). Eso que llaman comunalidad. Colección diálogos, Pueblos originarios de Oaxaca, Conaculta, México.

cuadrados, pero una gama de formas de autogobierno se ha desarrollado también en Oaxaca, Guerrero, Sonora, Jalisco y Michoacán.<sup>124</sup>

En otros casos la autogestión indígena se da en la resistencia: sean los amuzgos de Suljáa o los municipios donde trabaja la policía comunitaria en la Montaña de Guerrero, los centenares de municipalidades oaxaqueñas que se rigen por usos y costumbres, los gobiernos tradicionales de yaquis, wixaritari, mayo, com'cac, purépechas, nahuas.

La creación del municipio autónomo triqui de San Juan Copala (que además asume una geografía propia, diversa de la "oficial", pero establecida por la historia y por la demografía real), es importante y significativa, a reserva de las diferencias entre el Movimiento Unificado de la Lucha Triqui (MULT) identificado con un partido político regional, y el MULT-Independiente.

Como se observa, la tendencia a que los pueblos indígenas se autogobierren continúan, una cosa salta a la vista prácticamente en la totalidad de las manifestaciones indígenas al respecto, es precisamente que se refieren a la vertiente respetuosa de las fronteras estatales, su demanda de autonomía es hacia el interior del Estado y poseen formas de legitimidad.

Una de las piezas clave en el reconocimiento a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, es el Convenio 169 de la OIT, en el que destaca el derecho a su autonomía y a la consulta.

#### 4.5.2. Gobiernos comunitarios

En el análisis sobre las teorías contemporáneas de la democracia realizado por Carol Patenam<sup>125</sup> respecto al papel de la participación, se plantea la importancia de un modelo político-institucional con un máximo de Participación Ciudadana como insumo necesario para que funcione el sistema democrático.

---

<sup>124</sup> Hernández Navarro, L. *Op cit*

<sup>125</sup> Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Oxford, Oxford University Press.

- ¿Qué se entiende por gobierno y/o autoridad comunitaria?.

Según las propias organizaciones comunitarias: “los Gobiernos comunitarios han sido antes que nada una acción política no burocrática; una acción de fuerza de y para la legítima autodefensa comunitaria; una construcción de paz mediante el control territorial comunitario y regional, liberándolos de la brutalidad criminal; un foro de diálogo y discusión con organizaciones sociales e instituciones del Estado y, finalmente una construcción programática para la incorporación, de la figura de la comunidad –como sujeto de derecho público–, en el desarrollo nacional con justicia y dignidad”.<sup>126</sup>

En tal sentido, el término Gobierno comunitario es “El gobierno del pueblo” ya que se aleja del enfoque administrativista y se refiere a que los principales actores participantes en un proceso democrático comparten un compromiso común con sus valores básicos, para la formación gradual del gobierno comunitario como una construcción social.

El término está vinculado a la noción de acción colectiva con múltiples interpretaciones de acuerdo a los autores que la emplean en sus trabajos; sin embargo, algunos dirigentes comunitarios lo asumen como un proceso de transformación social y no tan sólo como soporte para la consulta acerca de las actividades económicas por realizar (gobernanza), pues las micro, pequeñas y medianas empresas que comparten intereses sociales y los demás actores de la vida comunitaria interactúan entre sí, toman decisiones, para desarrollar la economía y la sociedad, teniendo como punto de partida el conjunto de recursos naturales, económicos y culturales que constituyen su potencial de desarrollo.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Plácido Valerio, Bruno. 2013, Dirigente de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Edo. de Guerrero. En, INAP Serie Praxis 151 *Institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia un modelo de gestión pública posburocrática?*. Mesa Redonda, Noviembre. México

<sup>127</sup> Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Ediciones Pirámide. S.A., Madrid.



Ha llegado a considerarse, desde la visión del asociativismo voluntario, como prerrequisito necesario para un gobierno efectivo y generador de escuelas de democracia<sup>128</sup>.

Martínez Luna argumenta que “mientras no existan estas estructuras de participación política regional que se sustente en la comunalidad, tampoco podrá existir una legítima organización regional”, una mayor y más equitativa participación, que permita fomentar en la ciudadanía un sentido de responsabilidad pública, incrementar actitudes de cooperación y solidaridad ante las presiones externas.<sup>129</sup>

De acuerdo con Raúl Olmedo, la organización comunitaria permite que la propia comunidad, mediante su talento y sus fuerzas, realice obra pública material y de servicios con muy pocos recursos presupuestales. Ello abre al municipio la posibilidad de una democracia directa y participativa donde los pocos recursos presupuestales podrían tener efectos multiplicadores que compensen la situación de estancamiento y de crisis económica.<sup>130</sup>

José Castelazo afirma que “*la administración pública es asunto de política y de políticos*”, precisamente por eso, se propone visualizar al Gobierno comunitario no como un objeto o un sujeto con vida propia, sino más bien como una condensación de fuerzas, a través de la cual el poder no debe circular en los laberintos burocráticos, sino en una efectiva presencia permanente de la acción colectiva organizada con fines específicos, a través de decisiones adoptadas directamente por la ciudadanía con base en sus lineamientos normativos, estatutarios, jurídicos, establecidos para la asignación de responsabilidades colectivizadas pero que también confronte las relaciones de poder y haga viable una gobernabilidad democrática como condición de sustentabilidad.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. USA: Princeton University Press.

<sup>129</sup> Martínez Luna, Jaime. *Op cit.*

<sup>130</sup> Cfr. Olmedo Carranza, Raúl. *Otra administración pública municipal es posible*. Revista del Instituto de Administración Pública, IAP-Chiapas. Agosto 2012.

<sup>131</sup> Cfr. En INAP Serie Praxis 151. *Op cit.*

Los Gobiernos comunitarios están demostrando su capacidad para atender de manera sistemática, organizada, democrática y sustentable diversos temas relacionados con sus derechos sociales como la seguridad pública, alimentaria, energética, ambiental, gestión del agua, salud, la cultura y educación, el conocimiento ancestral y la biodiversidad, entre otras. El gobierno del pueblo es, en su sentido original, la significación de este concepto.<sup>132</sup>

La participación ciudadana a nivel comunitario genera resultados, tiene ventajas comparativas: eficiencia y productividad, o sea, el uso óptimo de recursos escasos; equidad, en términos de la distribución igualitaria y permanente de los beneficios de un proyecto con perspectivas del plazo largo.

Da lugar a la aparición de fenómenos de solidaridad social, responsabilidad colectiva, creación de confianza, auto-estima de la comunidad, fortalecimiento de la cohesión interna de la comunidad, visión común, espíritu de cuerpo, elevación de las pautas de comportamiento individual y colectivo, y otros elementos de esa naturaleza. Son factores que no entran en las ecuaciones de costo-beneficio. Son en cambio elementos fundamentales para la construcción de políticas públicas.<sup>133</sup>

La democracia incluyente que practican los gobiernos comunitarios se hace consistir en la potestad natural e inherente del pueblo para participar en las decisiones fundamentales de la comunidad en el ejercicio de un poder que de ésta dimana y a ella se atribuye, bajo el principio de “mandar obedeciendo”.<sup>134</sup>

En este sentido, el gobierno y administración pública municipal tiene una cualidad fundamental que no la tiene ni el orden federal ni el estatal: la relación directa e inmediata con la sociedad y con cada miembro de la sociedad. De acuerdo a Raúl Olmedo Carranza, “ello abre al municipio la posibilidad de organizar a las comunidades vecinales de manera directa e inmediata, en una

---

<sup>132</sup> Por Redacción / Sinembargo - Michoacán arde, pero Cherán no. Noviembre 19 de 2013. Este contenido ha sido publicado originalmente por SINEMBARGO.MX en la siguiente dirección: <http://www.sinembargo.mx/19-11-2013/819729>.

<sup>133</sup> Cfr. Klisberg, Bernardo. Hacia el Estado inteligente. México, INAP, 2001.

<sup>134</sup> Ramírez Tapia, José Trinidad. Dirigente del Concejo Mayor de Gobierno de Cherán, Mich. En INAP Serie Praxis 151. *Op cit.*

democracia directa y participativa donde los pocos recursos presupuestales podrían tener efectos multiplicadores que compensen la situación de estancamiento y de crisis económica para poder emprender muchas acciones que impulsarían la autonomía y el desarrollo municipal.<sup>135</sup>

En este contexto, los gobiernos comunitarios, superan los aspectos específicos de la acción de gobierno y se proyectan ampliamente como una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno post-burocrático y democrático, orientado al desarrollo social sustentable autogestionario.

Todas estas características hacen que los gobiernos comunitarios sean promotores del desarrollo sustentable ya que comparten los principios de justicia, equidad y democracia, integrando a las comunidades en las decisiones en torno a planes y proyectos sobre los recursos naturales de sus territorios, promueven un comercio justo y el acceso a todos los servicios de salud, educación y vivienda, promoviendo un uso racional y respetuoso de los recursos naturales para el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

- Gobiernos comunitarios y procesos de reformas institucionales a nivel Estatal.

#### *Municipio de Cherán, Mich.*

Desde hace tres años, el pequeño municipio indígena se declaró autónomo. Dijo no a los partidos políticos. Dijo no al gobierno convencional. Dijo no a la violencia.

Cherán se desligó del gobierno estatal y se convirtió en una burbuja en medio de la tempestad. Hoy, mientras Michoacán se sume en una ola de violencia y desgobierno, Cherán se mantiene inmune a los problemas sociales que

---

<sup>135</sup>Olmedo Carranza, Raúl. *Otra administración pública municipal es posible*. Revista del Instituto de Administración Pública, IAP-Chiapas. Agosto 2012.

afrontan más de 4 millones de michoacanos. Esta población –con sus casi 16 mil habitantes– resalta en la geografía del estado al ser el único lugar en donde, desde hace más de 3 años, no se registra un solo delito.

No hay robos. No hay riñas, y los homicidios son parte de la historia. El mando de usos y costumbres les ha funcionado bien. Se basa en la confianza de la gente hacia sus autoridades, y en el servicio de las autoridades hacia su gente.

*Un gobierno a mano alzada.* Antes de que el mando de usos y costumbres se instaurara, al municipio comenzaron a llegar grupos del crimen organizado atraídos por la riqueza de los bosques. El despojo de tierras, la tala ilegal de árboles, el robo del ganado y el rapto de mujeres, eran cosa de todos los días.

Por las calles y caminos de ese poblado, las camionetas cruzaban el lugar a toda velocidad con vidrios polarizados y hombres armados, intimidando a los vecinos. Se buscó la ayuda de las autoridades, pero en ninguna parte se escuchó el reclamo. Durante gran parte del 2010, los indígenas despojados de sus bienes, bosques y tierras, hicieron antesala en las oficinas del gobierno municipal de Cherán (PRI), del estatal de Michoacán (PRD) y del federal de la República (PAN), para pedir apoyo.

No hubo respuesta en ninguna de las instancias, solo promesas de investigación sobre los delitos denunciados. Cansados del abandono de las autoridades, al margen de su gobierno local impuesto desde Morelia, los pobladores de Cherán buscaron organizarse y declararse independiente del gobierno estatal. Decidieron tomar el problema de la seguridad de los bienes de todos los vecinos en sus propias manos. El gobierno estatal ni siquiera advirtió las manifestaciones de hartazgo que se daban en esa localidad indígena.

El 15 de abril del 2011 se declararon autónomos. Como primer acto, en repudio a la corrupción de las autoridades, se expulsó a los representantes del gobierno de Michoacán.

Prefirieron quedarse sin policía. Se establecieron barricadas a las entradas del pueblo y se decretó un gobierno constituido democráticamente, en base al uso tradicional de elección a mano alzada. El evento de elección del Concejo Mayor se realizó en la plaza principal, con la participación de todos los del municipio. Desde entonces, los vecinos de esa localidad comenzaron a cuidarse entre ellos. Con representantes de todos los barrios se eligieron a 12 personas para integrar el concejo.

Cada uno de los cuatro barrios seleccionó y constituyó un juez menor, que es el que dictamina en primera instancia sobre los mandatos de autoridad. Disolvieron los partidos políticos. Decidieron no participar en elecciones y formar sus propias brigadas de seguridad mediante una policía comunal. Fue en ese momento, en Cherán, donde surgió por primera vez el concepto de autodefensa comunitaria. Se conformó una fuerza de 75 policías comunitarios en Cherán, mientras que en Ostula 27 personas se armaron para defenderse entre ellos. Todos ellos usaron carabinas de chispa, machetes y palos.

*Política.* Hasta 2011, el gobierno del municipio le correspondía como en todos los municipios de México, al Ayuntamiento electo mediante voto universal, directo y secreto para un periodo de tres años no reelegibles para el periodo inmediato pero si de forma no continua y estaba conformado por el Presidente municipal, un síndico y el cabildo integrado por siete regidores, cuatro electo por mayoría y tres por el principio de representación proporcional; todos comenzaban a ejercer su cargo el día 1 de enero del año siguiente a su elección.

Sin embargo, a raíz de un movimiento ciudadano que llevó a la cancelación de las elecciones constitucionales del 13 de noviembre de 2011, y de acuerdo a un resolutivo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cherán en lo sucesivo elegirá a su ayuntamiento sin intervención de los partidos políticos mediante el sistema de usos y costumbres, hecho confirmado al ser aprobado por la mayoría de los ciudadanos en la consulta popular del 18 de diciembre del mismo año en que 4 844 votaron a favor y 7 en contra, pero con

el rechazo de los pobladores de Santa Cruz Tanaco que se negaron a participar en la consulta y pidieron su segregación del municipio.

En consecuencia, el 30 de noviembre el Congreso de Michoacán nombró formalmente al Consejo Municipal, que previamente electo en asambleas comunitarias por los habitantes, asumirá el gobierno del municipio entre el 1 de enero y el 5 de febrero de 2012.

*Subdivisión administrativa.* El gobierno interior de los municipios corresponde a los jefes de tenencia y a los encargados del orden que son electos por plebiscito para un periodo de tres años, en Cherán existen una jefatura de tenencia.

*Representación legislativa.* Para la elección de diputados al Congreso de Michoacán y a la Cámara de Diputados, el municipio de Cherán se encuentra integrado por distritos electorales.

*Desarrollo sustentable:* Actualmente mantienen un compromiso por la defensa de sus bosques y recursos naturales, impulsando la creación de pequeñas “empresas” que buscan conjuntar la recuperación de sus bosques y la explotación sustentable de sus recursos naturales, cuentan con un vivero con una producción de arriba de un millón de plantas, ello ha ayudado a elevar la calidad de vida de las generaciones presentes y sin perjudicar a las generaciones futuras.

### *Gobierno del Estado de Tabasco*

La democracia del Gobierno de Tabasco desde 1985 se cimentó en la participación de la ciudadanía organizada en grupos de base territorial y estos a su vez coordinados en lo político—administrativo por el Municipio.

El nuevo orden constitucional del Estado, suprimió de manera definitiva las Agencias Municipales y en cada una de las nuevas instancias estableció la

elección democrática del representante político de la comunidad. Así se contribuyó de manera efectiva al fortalecimiento del Municipio.<sup>136</sup>

El Municipio, institucionalmente más democrático, a través de la organización comunitaria, es el ámbito donde la acción ciudadana se expresa directamente en la elección de sus representantes y en las decisiones que les afecta, destacan los Concejos municipales de participación ciudadana y el Sistema Municipal de Planeación Democrática.

La Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado estableció la característica democrática de la planeación y la Institucionalización de la participación ciudadana. La participación ya no es resultado del voluntarismo sino un proceso organizado de la acción colectiva y permite la recuperación de la autonomía municipal

Artículo 65.- Fracc. III.

“Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para elaborar, dentro del sistema estatal de planeación democrática, sus planes municipales trianuales y sus programas operativos anuales”.

“Los planes municipales de desarrollo precisaran los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinaran los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales. Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirán el contenido de los programas operativos anuales, en concordancia siempre con el plan estatal y con el plan nacional de desarrollo. En los municipios donde existan pueblos y comunidades indígenas, se les deberá consultar para la elaboración de estos planes, en términos de lo establecido en la fracción IX del

---

<sup>136</sup> Delgado Lara, Adrián *Gabriel. La modernización de los municipios en tabasco, 1983-1987.* En, [secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/viewFile/.../3265](http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/viewFile/.../3265)

apartado b) del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La Ley Orgánica Municipal, Art.2.-

“La función primordial del Municipio es permitir el gobierno democrático de la comunidad para la promoción del desarrollo y la prestación de los servicios públicos”.

Reglamento del Consejo de Participación Social del Municipio de Centro,  
Art. 2 fracc. VI. “Participación social. Conjunto de acciones que la sociedad organizada en el seno del Consejo, realiza en coordinación y apoyo de la actividad de la Administración Pública Municipal”.

Capítulo XVI. De las Organizaciones de Participación Ciudadana

Artículo 96. “Para coadyuvar en los fines y funciones de la administración pública municipal, el Ayuntamiento en los términos previstos en esta Ley, podrá integrar Consejos de Desarrollo Municipal, juntas de vecinos y demás organizaciones, cualquiera que sea el nombre con que se les designe, los que presentarán propuestas al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso; el Cabildo supervisará sus actividades y vigilará el destino de los fondos que manejen.

Los ayuntamientos procurarán que en la integración de estas organizaciones se incluyan personas de los sectores de mayor representatividad en la población y que tengan el perfil idóneo para el desempeño de las responsabilidades que se les asigne”.

A partir de 1983, se puso en marcha el Sistema Estatal de Planeación Democrática para encargarse de recoger la demanda popular de obras y servicios con lo que se fortaleció la participación ciudadana en las obras y acciones del gobierno. La intensa participación social en el gobierno, permitió avances democráticos sin precedentes.



El Sistema Municipal de Planeación Democrática permite a las comunidades la elaboración de sus planes municipales de desarrollo y de los programas operativos anuales, de manera que las obras se ejecutan de acuerdo a las prioridades que las propias comunidades indican, los recursos públicos pueden programarse adecuadamente sin afectar los ejercicios presupuestales aprobados por el Congreso del Estado.<sup>137</sup>

### *Gobierno del Estado de Tlaxcala*

A la Presidencia de Comunidad, desde que se denominaba como auxiliar, se le ha considerado y denominado el “cuarto orden de gobierno en Tlaxcala”, ya que se reconoce la representación comunitaria como estructura legal. Su creación ha contribuido poco a poco a una mejor distribución de los recursos de carácter social, de acuerdo a las demandas y necesidades de los pueblos.

El camino hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno (o el principio de representación comunal y territorial dentro del ayuntamiento con los Regidores de Pueblo, como algunos estudiosos también lo denominan) se ha efectuado en dos tiempos. El Congreso local legisló para que los agentes municipales en las comunidades o pueblos ya no fueran designados por el ayuntamiento sino que las propias comunidades los eligieran por votación vecinal. Es decir, agentes del ayuntamiento en los pueblos rurales y en los barrios urbanos ya no serían designados por el ayuntamiento sino electos por la propia comunidad. Al mismo tiempo, estos serían incorporados como Regidores de Pueblo al Ayuntamiento.

La figura del "regidor de pueblo" fue el primer ejercicio de autogobierno de las comunidades en el Estado de Tlaxcala, dentro de los marcos jurídicos establecidos. A partir de estas reformas los pueblos y barrios tienen representantes propios en el ayuntamiento central. Ya no son agentes o

---

<sup>137</sup> *Idem*

delegados del ayuntamiento sino regidores electos por sus pueblos, que participan en el gobierno colegiado de su municipio.

Una característica principal de esta novedosa figura política, del Agente Municipal como Regidor de Pueblo, consistía en el hecho de que el desempeño de ese cargo era honorífico. Así, el artículo 41-B, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala vigente de 1985 hasta el año 2000, disponía: “Las funciones que desempeñe el Presidente Municipal Auxiliar, derivadas del cargo conferido, serán de carácter honorífico”.

Esta disposición proviene de los usos y costumbres de las comunidades, donde la designación de una persona por sus vecinos para realizar actividades de servicio público es una distinción y un honor.

Otra característica relevante para ésta nueva figura, fue que la postulación para contender no se haría a través de partidos políticos, sino con respaldo comunitario; para tal efecto la legislación exigía como mínimo el respaldo de 50 ciudadanos de la población correspondiente. La elección sería a través del voto constitucional, es decir, en forma popular y directa de acuerdo a la entonces Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado, aunque también se aceptaría la elección que los pueblos hicieran a través de usos y costumbres.

El 7 de Marzo del 2000, se publicó una reforma al Art. 27 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcal, mediante el cual, el cargo de Presidente Municipal Auxiliar perdía su carácter de honorífico por remunerado. En el 2001, se modificó su denominación en Presidencias de Comunidad, sin alterar más que semánticamente sus atribuciones, con la intención de enfatizar el rasgo comunitario y ciudadano de la figura.

Según el Art. 4. Se entiende como:

“Presidente de Comunidad. Al representante político de la comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e interviene ante el Cabildo como Regidor”.<sup>138</sup>

Es necesario reconocer el avance que tiene la democratización del municipio tanto en el Estado de Tabasco como en Tlaxcala, dicho avance contribuye al desarrollo sustentable por que al reconocer la capacidad del gobierno democrático de la comunidad para satisfacer demandas a nivel local, atendiendo las cuestiones económicas, sociales y ambientales propias de la localidad.

4.5.3. Gobiernos Comunitarios y Gabinete de Desarrollo social sustentable, instrumentos para la viabilidad de la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática. (NID)

Dado el déficit democrático y los rezagos sociales ya innegables de la globalización, es impostergable fortalecer la base social del Estado, considerando la capacidad autogestiva de los Gobiernos comunitarios, como uno de los elementos constitutivos de la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática, orientada al desarrollo social sustentable y por esa vía revertir el desmoronamiento de la gobernabilidad, la economía y la sociedad.

En México, como en la mayoría de los países con una tradición de excesos en el ejercicio del poder, la reforma constitucional constituye la vía más adecuada para garantizar el cumplimiento de los grandes acuerdos nacionales y encauzar las demandas y exigencias de una ciudadanía cada vez más participativa, por la vía institucional.

En tal sentido, el sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente en el marco de Instituciones democráticas, de modo tal que

---

<sup>138</sup> Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el día 25 de mayo de 2006.

todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales —que pueden registrar diversos niveles de institucionalización— dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

Una reforma de tales proporciones debe orientarse a la consolidación y desarrollo de los derechos humanos, de una ética de la solidaridad, una conducta de tolerancia y un verdadero Estado social de derecho. En este contexto, la coordinación y la negociación en la búsqueda de nuevos paradigmas institucionales democráticos se consideran fundamentales para la articulación de fines colectivos a partir de intereses de múltiples y actores diferenciados “a escalas” vecinales, comunitarias, locales, regionales, nacionales, etcétera.

- Gobiernos comunitarios. Reconocimiento jurídico-político

El desarrollo sustentable comprende a la sustentabilidad social y tiene como eje central en la discusión, a la participación social. La participación directa es un indicador de libertades democráticas, de equidad en las decisiones y también un elemento decisivo en la potenciación de la acción colectiva, en el sentido que Heller enunció al definir la política como arte de “transformar tendencias sociales en formas jurídicas”.<sup>139</sup>

La idea de *institucionalización de la acción colectiva* tiene que ver con el reconocimiento jurídico-político del conjunto de interacciones y acuerdos que en el pleno ejercicio de su libertad, autonomía y capacidad autogestiva, establecen la diversidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil comunitaria en la solución de los problemas sociales así como para la creación de oportunidades sociales y del papel que juegan los principios de justicia, equidad, democracia, que sirven de guía para el Desarrollo Social Sustentable, democrático e incluyente, lo que por razones históricas supone la revisión y

---

<sup>139</sup> Heller, Hermann. Op cit. pág. 223

actualización de los fundamentos constitucionales que no sólo garanticen los derechos de la organización comunitaria, indígena en particular, a sus territorios, recursos y a la consulta, por razones “de interés público”, sino a considerar a ésta y a otros grupos sociales pertenecientes a la misma comunidad, como Gobierno comunitario post-burocrático, sujeto de derecho público, con plenos derechos.

Serrano Caldera destaca la importancia del sistema jurídico e institucional, que da confianza y seguridad. De lo contrario, difícilmente se puede alcanzar la estabilidad necesaria de una nación. La lucha debe ser la conquista del Estado social de derecho y la institucionalidad de la organización comunitaria, que solo pueden actuar justificadamente si la ley les autoriza a hacerlo. Ni la voluntad general puede por sí sola legitimar el ejercicio del poder, ya que para ello sería necesario que lo que determina la voluntad general sea especificado en las leyes.<sup>140</sup>

El desafío que tienen el Estado, sus instituciones y las sociedades contemporáneas es alejarse de la democracia de mercado, excluyente, “de arriba hacia abajo” para generar los cambios institucionales que atiendan la dinámica y la transformación permanente de las sociedades, así como la legitimidad que requiere el ejercicio del poder público de manera democrática e incluyente, “de abajo hacia arriba”.

Lo esencial del asunto –me parece– se manifiesta al entender el derecho como eje transversal que articula los elementos constitutivos del Estado, –pueblo, territorio y gobierno– otorgándoles coherencia, sentido y permanencia. Los criterios básicos de operación deberían ser: la justicia distributiva, distribución de bienes y servicios; la universalización de la cobertura en educación, salud, vivienda y seguridad social; privilegiar estratos excluidos.

Considero que la organización vecinal y comunitaria, con base en la figura de “Gobierno comunitario post-burocrático”, debería ser la parte sustancial y no

---

<sup>140</sup> Serrano Caldera. Op cit.

sólo “clientelar” o complementaria de las políticas públicas y en particular de la Política social. Sus formas de Gobierno deben ser reconocidas como factor de integración de las políticas gubernamentales, en el marco de una nueva reforma municipal para el fortalecimiento democrático del federalismo, el desarrollo social sustentable e impulsar la estabilidad social, hoy perturbada por los crecientes procesos de privatización, el avance del neo extractivismo de recursos sobre los territorios de los pueblos y comunidades, la delincuencia, la corrupción y la impunidad. ¿Estamos en el umbral de una nueva reforma al Art. 115 constitucional?

El ejercicio de una democracia realmente participativa mediante el gobierno comunitario post-burocrático y sus valores de solidaridad y corresponsabilidad entre la sociedad organizada y el gobierno permite superar la crisis social, económica y ambiental, ya que se alcanzan metas comunes y no solo intereses de unos cuantos, lo cual conduce a la estabilidad y paz social.

- Gabinete de Desarrollo Social Sustentable

Tal y como anotaron Jordi Borja y Diego Lordello de Mello, la participación democrática, la descentralización política y –agrego– las instituciones constituidas por la misma sociedad, están inscritas en un proceso de renovación permanente, en constante adecuación a los tiempos y a la realidad concreta.<sup>141</sup>

Así como en los procesos de lucha por el reconocimiento jurídico-constitucional a la autonomía y acción colectiva a través de Gobiernos comunitarios, no se explica por qué este derecho está reconocido sólo a las comunidades indígenas, pues no dependiendo esta asociación de esfuerzos comunitarios horizontales de la diferencia cultural, no debería estar vedado a otros grupos sociales, –tampoco se entiende y admite– que nuestros avances democráticos se limitan a lo electoral, pues en el orden institucional la

---

<sup>141</sup> Lordello de Mello, Diego, 1983, *Modernización de los gobiernos locales en América Latina*. Revista Interamericana de Planificación. Vol.XVII, núm. 66.

concentración del poder presidencial sigue siendo un elemento dominante del sistema constitucional.

El pluralismo ha invalidado algunas de las prácticas del presidencialismo que Jorge Carpizo llamó metaconstitucionales, pero sus bases jurídicas apenas han variado. En esencia el ejercicio del poder está asociado a las características del gobierno en turno.<sup>142</sup>

Puede afirmarse, por lo tanto, que el nivel de comunidad política en las sociedades en transición es bajo, puesto que las instituciones no pueden independizarse de lo que hoy se conoce como *Gobernanza jerárquica* y dar respuesta a las demandas sociales. Hay un desfase entre los deseos, aspiraciones y la capacidad asociativa, colectiva, de realizarlos: frustración social.

Diego Valadés, como se reseña en el Capítulo I de esta investigación, muestra un reflejo por la preocupación de la política y de los asuntos de poder proponiendo, -sin tratarse de un régimen parlamentario como objetivo principal- un sistema presidencial más democrático, a partir de un *gobierno de gabinete*.

Sus planteamientos se orientan a democratizar el sistema presidencial y aporta elementos a la propuesta de crear el Gabinete de Desarrollo Social Sustentable que daría viabilidad a las estrategias de reformas aquí propuestas para la construcción de la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática (NID) basado en la acción colectiva, estrechamente vinculada al reconocimiento jurídico-político de los Gobiernos comunitarios que tienen como característica una participación directa en sus propios asuntos de gobierno y a procesos de descentralización política y administrativa, desde otros poderes del Estado.

---

<sup>142</sup> Carpizo, Jorge. (1990). *“La Constitución mexicana de 1917”*; 8º edición; Porrúa, México.

El Presidente designaría a su equipo de gobierno ratificado por el Congreso, con lo cual se garantizaría que existiera interlocución entre el gobierno y el Poder Legislativo, además de cooperación política y mejor entendimiento.

Su propuesta hace ver un conjunto de errores y limitaciones de la racionalidad administrativa de nuestro sistema político-institucional y representa una crítica muy profunda a posturas tales como el individualismo y el contractualismo característicos del modelo neoliberal al que estamos alineados.

El Gabinete de Desarrollo Social Sustentable, a diferencia del actual Gabinete especializado de México Incluyente, supone el concurso y experiencia de Gobiernos comunitarios legitimados en la confianza mutua de los ciudadanos.

A nivel estatal elegirían por cada Municipio a un representante con basta experiencia en los asuntos públicos y designarían al representante Estatal, en materia de desarrollo social. Los representantes de cada entidad constituirían el Gabinete y propondrían al Presidente de la República una terna para designar al Jefe de dicho Gabinete y a la vez, Secretario de Desarrollo Social. Vale decir que el Jefe de Gabinete y Secretario de Desarrollo Social, no estaría encargado de funciones gubernativas, sino de funciones, por llamarlas así, de mera coordinación de la Política de Desarrollo Social, tendrán igual rango que los demás Secretarios y no tendrían preeminencia alguna.

En otras palabras, los regímenes autonómicos implican transformaciones importantes en la naturaleza del Estado.

Para algunos autores, a través de los cambios institucionales se pueden identificar las principales preocupaciones de la sociedad y se contribuye a generar esquemas de gobernabilidad, los cuales, en el caso de México, son procesos de apertura e inclusión política a través de la reforma constitucional: «Si los ciudadanos consideran legítimos a los que detentan ciertos cargos, es



probable que consideren legítimas también las instituciones respectivas y, consiguientemente, todo el régimen». <sup>143</sup>

Desde esta perspectiva es necesario repensar y conceptualizar al desarrollo social como la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas, en el marco del pleno ejercicio de sus derechos; a la Política social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el Desarrollo Social Sustentable concentrado en garantizar el cumplimiento de los derechos sociales con visión de largo plazo.

Ésta ha sido nuestra historia. A pesar de ello no se puede negar que, en medio de todo, hay un esfuerzo constante de la teoría y la práctica en la democratización de las instituciones y que a pesar de retrocesos y de toda suerte de demagogia algo se ha avanzado, en un lento y difícil proceso en la construcción de la democracia y del Estado Social de Derecho.

Para poder pensar en una democracia estable y en la consolidación de un verdadero Estado Social de Derecho, -dice Serrano Caldera- deben tenerse en cuenta las causas internas y externas que han creado esa realidad concreta y difícil. A pesar de la globalización neoliberal y diría, precisamente por eso, es imprescindible una acción conjunta y consciente de reestructuración de las rupturas entre el Estado, la sociedad y el mercado; la construcción de una ética de los valores que constituya, como dice Joan Prats Catalá, - citado en esta investigación- un criterio moral para la acción colectiva; orientar el esfuerzo conjunto a establecer las bases que hagan posible la gobernabilidad democrática; integrar en objetivos comunes los esfuerzos múltiples y dispersos que ejercitan cotidianamente los nuevos sujetos y movimientos sociales. <sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Carrillo Prieto, Ignacio, 1987, Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988. Méxi co: Porrúa y Gobierno del estado de Guerrero.

<sup>144</sup> Serrano Caldera. *Ibid.*

- Estrategias del corto plazo

El análisis del tema abarca la complejidad que supone un amplio conjunto de procesos mediadores en el corto plazo, con los que es posible dar cuenta de procesos más diversos. Para consolidar estos esfuerzos de democratización incluyente, “de abajo hacia arriba”, se propone:

*Fortalecer la capacidad política del Estado.* Perfeccionamiento de su capacidad para orientar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas, todo ello implica hacer más leyes e instituciones más flexibles, que permitan una participación más directa a la sociedad en los asuntos de gobierno, alejarnos de una participación de mera consulta.

*Fortalecer las estructuras institucionales* a fin de permitir, crear y mejorar los mecanismos para facilitar la participación de las organizaciones y grupos sociales, vecinales y/o comunitarios en la adopción de decisiones. Esto implica un desarrollo institucional capaz de cumplir el logro de metas colectivas, estableciendo áreas en donde exista un vínculo directo entre las demandas de la sociedad y el gobierno, que la Administración Pública sea más flexible en su organización y reglamentos para que responda efectivamente a las necesidades de una sociedad en constante cambio.

*Diseñar políticas públicas “de abajo hacia arriba”*, recordando que este tipo de políticas requieren necesariamente de la participación ciudadana como generador de demandas y probables soluciones, por lo tanto es necesario que favorezcan mecanismos de participación social en todos los ámbitos y niveles de gobierno, -Consejos Consultivos Ciudadanos, Observatorios ciudadanos en programas prioritarios, etc.- así como el fomento de organizaciones civiles y movimientos populares. Esto significa que el gobierno debe ser participativo y abierto, donde acepte la pluralidad de ideas generadas en el espacio público, lo cual permitirá eliminar y romper con las tradiciones de gobiernos burocráticos, autoritarios y verticales.

No está a discusión que el Estado moderno posea rasgos sociales auténticos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Primero, Capítulo 1, De las Garantías Individuales, establece en el Artículo 1. “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Sin embargo, los desafíos cruciales de la Política social en nuestros días son, por una parte, el *Desarrollo social sustentable*, con base en la consolidación de los derechos sociales, los cuales han recibido una serie de críticas y objeciones que continuarán hasta que logren ser garantizables como parte indispensable del catálogo de derechos humanos; por otra, impulsar la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática, que debe basarse en el principio de la democracia participativa, “de abajo hacia arriba”, es la garantía de la participación popular.

Todo gobierno depende del consentimiento de los gobernados, como lo consagra el artículo 39 de nuestra Carta Magna “todo poder público dimana del pueblo”. Conviene buscar una respuesta apropiada y aventurar hoy la idea de que a través de *Gobiernos comunitarios* reconocidos constitucionalmente como “sujetos de derecho público” y de un Gabinete de Desarrollo Social Sustentable, legitimado desde la organización comunitaria, el poder constituido del Estado vuelva a los ciudadanos, como nueva Institucionalidad democrática post-burocrática (NID).

## Conclusiones

El tema nos ubica en el debate sobre cómo rediseñar el Estado y sus instituciones para facilitar y promover el *desarrollo social sustentable*; es decir, en la búsqueda de modelos organizacionales de gestión más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas en la *satisfacción de necesidades e intereses colectivos*, muy especialmente cuando el mundo entero enfrenta una de las peores crisis de la historia social y económica contemporánea.

Aunque la Ley de Desarrollo Social parte del reconocimiento del carácter universal de los derechos sociales, éstos no son garantizables por el Estado y las instituciones corresponsables de la Política Social. Es evidente el debilitamiento del paradigma tradicional de la administración pública (NGP), del estado de bienestar y la insustentabilidad del modelo llamado de *desarrollo*.

Bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP), la práctica de la evaluación se ha movido en dos pasos. En un primer momento, la evaluación ha estado orientada a verificar que el principio de eficiencia económica se cumpla al interior de cada uno de los programas que constituyen una política pública determinada, es decir, que los objetivos del programa se alcancen al menor costo posible. En años recientes, la evaluación ha puesto énfasis en el examen de la eficacia social de los programas y la política pública en el desempeño del gobierno, en el gobierno por resultados, en la organización del presupuesto por resultados. En este segundo momento, los programas orientan sus objetivos, indicadores y metas hacia el logro de su eficacia en la solución de los problemas sociales públicos.

Para la Nueva Gobernanza (NG) el gobierno ha dejado de ser el único o el más importante productor del contenido de la Gobernanza, pero es el único en la “*validación*” del contenido. El gobierno da la forma pública (de ley, decreto, política, servicio...) al contenido de la decisión en cuya elaboración participa en asociación con actores no gubernamentales; lo que no garantiza, como lo establece el marco teórico–conceptual de referencia, que todos los objetivos y

los principios de la Ley se cumplan en la práctica y que en las instituciones encargadas de su diseño, aplicación y evaluación existan espacios que garanticen, o al menos favorezcan, la cogobernanza como proceso de gobierno.

En tal sentido, entre las atribuciones que en materia de evaluación, la Ley de Desarrollo Social otorga al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) destacan las de corregir, modificar, adicionar, reorientar o suspender total o parcialmente, los objetivos y programas sociales, en su caso..

La evaluación de la política social no ofrece todavía las respuestas que los diferentes actores públicos y sociales demandan en relación con el cumplimiento de los objetivos de la política social. La información sobre la evolución reciente de la pobreza por ingresos y las características de la pobreza multidimensional que padece, en términos generales más del 53 por ciento de la población, sugiere que existen debilidades e inconsistencias en la política social, que las profundas causas multidimensionales de la pobreza persisten pese a las reformas a la política social, que el combate a la exclusión social no puede depender exclusivamente de programas sociales de carácter asistencialista y que tampoco se puede esperar que el crecimiento de la economía por sí mismo resuelva estos problemas sociales, porque los datos históricos contradicen este argumento.

Un problema que puede estar afectando la viabilidad de la política social está relacionado con las tensiones entre los preceptos y las instituciones de la política social y el funcionamiento actual de la estructura administrativa del gobierno, el cual conserva muchas de sus tradiciones jerárquicas y burocráticas. En primer lugar, en un sistema presidencialista como el de México, que tiene raíces profundas en el modo jerárquico de gobernar, pareciera que ninguna decisión de gobierno es válida y cumplida por los titulares de las diferentes dependencias federales si en la decisión no participa el propio depositario del Poder Ejecutivo Federal y este modo jerárquico y burocrático de gobernar la política pública a nivel federal se reproduce en los

niveles estatales y municipales del gobierno e influye en la calidad de las interacciones entre los actores públicos y entre éstos y los actores sociales.

El examen de la participación social en cada uno de estos espacios de interacción de la política social nos indica que para darle mayor viabilidad institucional a la política social es necesario aumentar la densidad de la participación social y mejorar la calidad de dicha participación en todos estos espacios, de tal manera que el sistema en su conjunto funcione de manera más adecuada, creando condiciones favorables —legales, culturales, políticas, administrativas, económicas y sociales— para que se cumplan los objetivos de la política social.

Se han señalado dos cuestiones de carácter político–institucional que están relacionadas con las posibilidades mismas de la llamada *gobernanza* y que requieren del análisis de los expertos en la valoración de la política pública: la primera es la participación social; la segunda es la responsabilidad/rendición de cuentas.

En este sentido, para hacer una valoración del proceso de gobernar, bajo el concepto en modo y moda de “gobernanza”, es decir, para determinar que la gobernanza exista fuera de la lógica del mercado y del sistema financiero internacional en crisis, es necesario en primer lugar que haya una mayor densidad de participación social y que ésta refleje verdaderamente la naturaleza democrática y participativa directa de la comunidad en la toma de decisiones y evaluación de resultados; en segundo lugar, la valoración de la segunda cuestión exige indagar si existen y son de adecuada calidad las actividades utilizadas por el gobierno para mantener informada a la ciudadanía acerca de los diversos componentes de la propuesta idealizada de *gobernanza*.

Sin embargo, este tipo de evaluación o valoración de la política pública requiere también de un ejercicio intelectual mucho más complejo, que incorpora nuevos elementos teórico–conceptuales y nuevas cuestiones político–institucionales al enfoque de lo que se ha considerado como *gobernanza* y nos conduce a una

adecuada interpretación del concepto de *governabilidad democrática*, principio fundamental de la Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática(NID).

El enfoque de la sustentabilidad social postula que la reforma social pendiente, para abatir las causas de las desigualdades y la pobreza, ha de ser concebida como una acción integral que tenga como principal propósito, en el mediano y largo plazo, producir un cambio estructural, civilizatorio, en el interior de la sociedad a partir de la organización comunitaria en las ciudades y regiones rurales e indígenas, y su participación directa en la toma de decisiones. Enfatiza la necesidad de que la ciudadanía participe como un actor político clave en la planeación democrática “a partir de lo local” y generar un mayor control social sobre los procesos de reforma.

La participación ciudadana genera resultados, con ventajas comparativas: eficiencia y productividad, es decir, el uso óptimo de recursos escasos; equidad, en términos de la distribución igualitaria y permanente de los beneficios de un proyecto entre diversos sectores de la comunidad -urbana, rural o indígena-; sustentabilidad, significa la prolongación de la vida útil y los beneficios de un proyecto en el plazo largo.

Da lugar a la aparición de fenómenos de solidaridad social, responsabilidad colectiva, creación de confianza, auto-estima de la comunidad, fortalecimiento de la cohesión interna de la comunidad, visión común, espíritu de cuerpo, elevación de las pautas de comportamiento individual y colectivo, y otros elementos de esa naturaleza. Son factores que no entran en las ecuaciones de costo-beneficio. Son en cambio elementos fundamentales para la construcción de políticas públicas.

Existe consenso sobre la necesidad de transformar la gestión pública tradicional en cuanto a Política Social, orientada al desarrollo social sustentable, pero no lo hay en cuanto a la dirección de dicho cambio, en el que se enfrentan quienes priorizan las metas económicas, mediante la solución de problemas técnicos y macroeconómicos desde la lógica del New Public Management (NPM) y quienes anteponen la solución de los conflictos y

demandas sociales mediante una nueva relación entre gobierno y sociedad, “de abajo hacia arriba”, en la perspectiva de una Nueva Institucionalidad Democrática post-burocrática (NID), que reconozca la capacidad autogestiva de las comunidades para garantizar no sólo su seguridad pública, alimentaria, energética, social, ambiental, protección de sus valores socioculturales y democráticos sino para la defensa y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales disponibles en sus territorios, en la perspectiva de un ejercicio más democrático del poder público.

Esta perspectiva argumenta que una mayor y más equitativa participación, permitiría fomentar en la ciudadanía un sentido de responsabilidad pública, incrementar actitudes de cooperación y generar una tendencia a evaluar la calidad de la participación social, para que ésta trascienda efectivamente los parámetros de la participación ciudadana, más propia de la nueva institucionalidad democrática *posburocrática*, que de la nueva gobernanza. Ha llegado a considerarse, desde la visión del asociativismo voluntario, como prerequisite necesario para un Buen Gobierno, socialmente eficaz en materia de justicia social y democracia

Para el corto plazo, se propone que las instituciones adopten modelos participativos, adecuándose a las condiciones de las comunidades rurales y urbanas y den pasos determinantes dentro de las reformas cualitativas del Estado y la sociedad, para trasladar a esos niveles una mayor cuota de poder, descentralizar las decisiones para la construcción de un modelo de desarrollo social sustentable, democrático e incluyente.

Será ardua tarea convencer a tomadores de decisiones, que estamos asistiendo a una ruptura paradigmática con el modelo burocrático y sus derivaciones posburocráticas: Nueva Gestión Pública (NGP) y Nueva Gobernanza (NG) que establecieron una racionalidad operativa y el pragmatismo en las funciones tradicionales de la Administración pública, hoy desacreditadas ante la complejidad de retos a los que ésta se ve sometida y su incapacidad para atenderlos, y que el modelo alternativo consiste en una Nueva Institucionalidad Democrática (NID) post-burocrática, que persigue la



institucionalización de sistemas de gestión legitimados socialmente con nuevas pautas de actuación, para evitar el grave riesgo de ingobernabilidad por el mantenimiento de las tradicionales.

## Bibliografía

Acosta, Félix, 2010, *La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes*. El Colegio de la Frontera Norte. En, Papeles de población. vol.16 no.64 Toluca abr./jun.. Versión impresa ISSN 1405-7425

Acosta, Díaz, Félix, De pronasol a oportunidades: política social y persistencia de la pobreza en México, en Revista castellano-manchega de ciencias sociales, no 11.

Aguilar, Luis F., 2006, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México; y, 2010, "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis", en Frontera Norte, volumen 22, núm. 43, enero–junio.

Alberich, T. (2002): "*Participación ciudadana*". En, "Diccionario crítico de ciencias sociales, Terminología Científico Social". 3.ª Edición (digital), Madrid, ucm.es, 2002 ; y, (2004): *Guía fácil de la participación ciudadana*. Dykinson S.L.

Barzelay, Michael. (1998). *Atravesando La burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica. México.

Cardozo, Brum, Myriam, 2006, *La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social*. Porrúa.

Castro, Guzmán, Martín, 2009, *Política social y pueblos indígenas*. Porrúa, México, D.F

Carrillo Prieto, Ignacio, 1987, *Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988*. México: Porrúa y Gobierno del estado de Guerrero.

Dunn, William N. y David Miller, 2007, "*A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform*", En, *Public Organization Review*, vol. 7.

Del Búfalo, Enzo. Estado, sociedad y pobreza en América Latina : hacia una nueva articulación de la política económica y social. Revista del CLAD "Reforma y Democracia". Enero 1996.

Experiencias de buenas prácticas de economía social y solidaria. Instituto nacional de la economía social. SE. México. [www.inaes.gob.mx/](http://www.inaes.gob.mx/)

El Comercio. Política. (Editorial) "Logros y retos de la Carta Democrática Interamericana". Martes 13 de septiembre /2011. Lima, Perú.

Favela, Alejandro, Calvillo Miyriam, et al. El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo. Universidad Autónoma Metropolitana.

Felcman, Isidoro Luís. (2009) *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Centro de Investigaciones en Administración Pública. CIAP. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo, Año 1 N° 2.

Foladori, Guillermo y Humberto Tomasino (2000). El concepto de desarrollo sustentable 30 años después. Cuadernos de Desarrollo e Medio Ambiente, núm. 4, UFPR, Curitiba, Paraná.

González, Uribe, Héctor, Teoría Política, séptima edición, Porrúa, México 1989

Guerrero, Omar, El fin de la nueva gerencia pública. Revista chilena de Administración Pública, No 13 Junio 2009

Guerrero, Omar. *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Revista Digital Universitaria. 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3

Guimaráes, Roberto, 1995, "El papel del Estado en una estrategia de desarrollo sustentable", en: Primer Foro del Ajusco "Desarrollo sustentable y reforma del Estado en América Latina y el Caribe". Colegio de México-PNUMA.

González Casanova, Pablo. (2009) De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI. Consejo

Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO. Ciudad de Buenos Aires-Argentina. [www.clacso.org](http://www.clacso.org); [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar)

Held, David, y Christopher Pollit. (1986), *New Forms of Democracy*, Sage publication, London.

Heller, Hermann. (1987). *La Teoría del Estado* Fondo de Cultura Económica, México

José L. Coraggio, 2007, "Es posible otra economía sin (otra) política?", en Coraggio, J.L. *Economía Social, acción pública y política*, CICCUS, Buenos Aires.

Kliksberg, Bernardo, 2002, "*Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos*". En, *Papeles de Población*, año 8, núm. 34, octubre–diciembre, Toluca.

\_\_\_\_\_. *Hacia el Estado inteligente*. México, INAP, 2001.

\_\_\_\_\_, Ética para empresarios, Ediciones ética y economía, 3ª edición, 2013

\_\_\_\_\_. *Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos*". Artículo incluido en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo ([www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica))

Kooiman, Jan, Maarten Bavinck, Ratana Chuenpagdee, Robin Mahon, y Roger Pullin, 2008, "*Iteractive governance and governability: an introduction*", en *Journal of Transdisciplinary environmental studies*, vol. 7, núm. 1.

Kernaghan, Kenneth. 2000, *L'organisation post-bureaucratique et les valeurs du service publique*. *Revue Internationale des Sciences Administratives: Revue D'Administration Publique Comparée*, Bruselas, vol. 66, núm. 1, marzo.

Krugman Paul, Reportaje en la BBC, octubre de 2008.

Leïla Oulhaj, Francisco Javier Saucedo Pérez (coords.) Miradas sobre la economía social y solidaria en México. (CIIES)

Linares, Zarco, Jaime, La geografía económica del municipio en México, UNAM

Lijphart, Arendt. 2000. Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Lorena G. Coria (coordinadora) Gestión Local del Desarrollo Experiencias de Panamá, España. México, Argentina y Perú. Red académica Iberoamericana Local-Global.

Michael Coppedege, 1996, "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En PNUD-CORDES (compiladores).

Messenet, Michel, (1975). La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie. Editions Hommes et Techniques, Paris.

Morgan Gareth, 1980, *Paradigmas, metáforas y resolución de problemas*. En Teoría de la Organización, Administrative Science Quarterly, Cornell University. U.S.A.

Middleton, Neil y Phil O.Keefe (2001), Redefining Sustainable Development, Pluto Press, London

Olmedo Carranza, Raúl, 2012, *Otra administración pública municipal es posible*. Revista del Instituto de Administración Pública, IAP-Chiapas. Agosto.

Olmedo, Raúl. (2007) *Participación ciudadana y organización vecinal*, UNAM-FCPyS, México.

Osborne, Stephen P., 2006, "The new public governance?", en *Public Management Review*, vol. 8, núm. 3.

Pablo Escobar, Cristian Laso, Fabián Yévenes. Estado Social y Democrático de Derecho. Facultad de Derecho. Universidad Andres Bello Viña Del Mar, Chile.

Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Oxford, Oxford University Press.

Paul Honigsheim, Max Weber, 1977, Apuntes sobre una trayectoria intelectual, Paidós,

Pichardo Pagaza, Ignacio. (2004). *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. El Colegio Mexiquense, A.C.; UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Pretty, J. (1995), .Participatory learning for sustainable agriculture, *World Development*, vol. 23, núm 8.

Prats, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)

Rojas Herrera, Juan José, et al (2013): La economía solidaria en México. Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Económicas, México.

Reygadas, Luis, 2008, *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Serrano Caldera, Alejandro. (2011) Estado de derecho y derechos humanos. Editorial Hispamer. Managua, Nicaragua.

Stiglitz Joseph. Reportaje del diario El País, noviembre de 2009.

Tello, Carlos, 2010, Sobre la desigualdad en México, Facultad de Economía, UNAM.

Thomas Kuhn. 1991, *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, col. Breviarios, Núm. 213, México.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado*. Sociedad, ciudadanía y Estado democrático. En, [biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1436/2.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1436/2.pdf)

Valdés Zurita, Leonardo. *Hacia una nueva institucionalidad democrática en México*. Ediciones Universidad de Salamanca: *América Latina Hoy*, vol. 64. España 2013. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30827842007>

Villarreal, René, 1993, Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno, FCE, México, D.F

Weber, Max, 1996, *Economía y sociedad*, FCE, México.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 13 de septiembre de 2007.

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

XVIII Congreso Internacional del CLAD, 2013, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Montevideo, Uruguay, del 29 de octubre al 1 de noviembre.

VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración pública convocada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Madrid, España, 2 - 5 de noviembre de 2004.

VI Cumbre de expresidentes Institucionalidad democrática. Liderazgo más allá de la política [www.cgdd.org/files/2b98-relatoria.pdf](http://www.cgdd.org/files/2b98-relatoria.pdf)

Conferencia de Carlos Tello del Seminario Permanente de Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Eje rector 3 Igualdad de oportunidades.

Conferencia magistral Braibant, Bernardo Kliksberg, Los nuevos roles del Estado en nuestro tiempo, serie Praxis 149, INAP

CONEVAL, 2011, Informe de Evaluación de la política de desarrollo social en México en materia de bienestar económico y generación de ingreso.

CONEVAL, 2014, Informe de Evaluación de la Política de desarrollo social

CONEVAL, 2006, Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <http://www.coneval.gob.mx/contenido/normateca>.

Diario Oficial de la Federación. México, 2007

Gobernar para las élites, secuestro democrático y desigualdad económica, en: Informe 178 Oxfam, 20 de enero de 2014.

Informe Nuestro Futuro Común, CNUMAD, 1987

Informe de movilidad social en México, 2013, Imagina tu futuro. Centro de estudios Espinoza Iglesias

*Nuestra propia Agenda Sobre desarrollo y Medio Ambiente*. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe. BID- FCE- PNUD.2004.

Una Nueva Gestión Pública para América Latina". Documento del Consejo Científico del CLAD. 14 de octubre de 1998.

<http://cienciapolitica.4t.com/temario%20basico/bienestar.html>



<http://politica-social-mexico.blogspot.com/2009/01/12-conceptualizacin-de-la-politica.html>

REAS - Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria Web de consumo responsable ([www.konsumoporesponsable.coop](http://www.konsumoporesponsable.coop)) Web de mercado social ([www.mercadosocial.net](http://www.mercadosocial.net))

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Desarrollo Social

Ley General de Coordinación Fiscal

Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014

Altamira, Jorge. Giro en la crisis mundial: una “guerra del petróleo...  
[opinion.infobae.com/jorge-altamira/2014/11/28/](http://opinion.infobae.com/jorge-altamira/2014/11/28/).

Periódico *Milenio*, 2 de septiembre de 2014