

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE
INSTITUCIONALIDAD Y CONFIANZA CIUDADANA EN LOS DERECHOS DE
PROPIEDAD**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

RAYMUNDO DOMÍNGUEZ LÓPEZ

COMITÉ TUTORAL:

**DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ (TUTOR PRINCIPAL)
DR. GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
DR. RICARDO UVALLE BERRONES.**

México, D.F., noviembre de 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A mi tutor principal **Dr. Juan Carlos León y Ramírez**, quien en todo momento me ha brindado su apoyo y comprensión, así como sus conocimientos y su experiencia en la orientación y dirección de esta investigación.

Al **Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo**, que con sus conocimientos y crítica enriqueció este trabajo.

Al **Dr. Ricardo Uvalle Berrones**, experto y conocedor de la administración pública que paso a paso criticó y permitió un debate abierto para enriquecer las ideas vertidas en este trabajo.

Al **Dr. José María Calderón Rodríguez**, por la invaluable aportación de conocimientos que compartimos en sus seminarios de investigación.

Al **Dr. David Arellano Gault**, por los comentarios y recomendaciones para enriquecer esta investigación y por brindarme su confianza, apoyo e interés en mi formación profesional.

Al **Dr. José Juan Sánchez González**, por sus acertados consejos y crítica constructiva, así como por compartir sus conocimientos y su paciencia.

Al **Dr. Joel Flores Rentería**, por brindarme su dedicación y acertados consejos para la realización de este trabajo y realizar valiosas observaciones.

A la **Doctora Judith Bóxer Misses**, quien en todo momento se ha preocupado por todos y cada uno de los estudiantes del posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)** por su invaluable apoyo y confianza en los estudiantes.

A mis maestros, amigos y compañeros de aula, a todos y cada uno de ustedes mi agradecimiento por permitirme ser parte de su vida y por acompañarme en esta aventura que apenas comienza.

Igualmente agradezco el apoyo de toda mi familia política como testimonio de su comprensión, especialmente a Alma Rosa y a Bárbara, quienes han sido un ejemplo de lucha permanente de superación.

Dedico éste trabajo

A Cristina:

Mi mujer, mi amiga, mi esposa,
que con su paciencia y apoyo
ha logrado acrecentar en mí
las ganas de continuar en éste camino,
tratando de ser cada vez mejor
y aprender de la vida paso a paso.
Con amor, respeto y cariño.

A mis padres:

Polo y Tita

A mis hermanas:

Kuki, China, Gloria (+)

Vero, Ceci, Tere y Lupe

A mi hermano:

Polo

A mis sobrinos y a todos mis familiares
que esperaron siempre algo de mí.

No deja de ser un milagro que los modernos métodos de enseñanza no hayan sofocado aún del todo el bendito afán por investigar; esta pequeña y delicada planta, además de estímulo, necesita fundamentalmente libertad; sin ella, su perdición es inevitable.

Albert Einstein

Índice

Introducción.....	1
Capítulo I.	
El desarrollo teórico de las políticas públicas.....	9
1.1. Las políticas públicas en el entorno social.....	9
1.2. Apreciaciones teóricas de las políticas públicas.....	12
1.3. Principales supuestos de política pública.....	15
1.4. Primer supuesto: bases teóricas de las políticas públicas.....	18
1.5. Corrientes principales en políticas públicas.....	26
1.6. Segundo supuesto: pertinencia en el uso de políticas públicas.....	33
1.7. La información y su importancia en el proceso de elaboración de políticas públicas.....	36
Capítulo II.	
Elementos teóricos sobre la institución y su relación con política pública.....	40
2.1. La configuración teórica de la institución.....	41
2.2. La visión jurídica de la institución.....	43
2.3. La visión sociológica de la institución.....	46
2.4. La institución y la economía política.....	48
2.5. Las instituciones y su importancia en la racionalidad y la convivencia humana.....	51
2.6. La democracia como eje de institucionalidad en el espacio público.....	54
Capítulo III.	
Construcción de espacios públicos y vida ciudadana.....	77
3.1. El espacio público como eje de institucionalidad.....	78
3.2. Revalorización del ciudadano en el espacio público.....	80
3.3. Replanteamiento de factores clave para el fortalecimiento de la democracia.....	101
Capítulo IV.	
Bienes privados y bienes públicos en el juego del mercado.....	110
4.1. Los bienes privados y su importancia en el contexto social.....	111
4.2. Los bienes públicos como patrimonio de todos.....	114
4.3. Males públicos como efectos lesivos para la sociedad.....	120
4.4. La importancia del mercado como institución.....	122
4.5. El Estado y regulación del mercado.....	125
4.6. Los derechos de propiedad en la era de la globalización.....	127
4.7. Importancia de los derechos de propiedad y la propiedad privada en la vida nacional.....	131
4.8. Dependencias de gobierno que regulan los derechos de propiedad en México.....	136

Capítulo V.

Derechos de propiedad y mercado inmobiliario en la administración

pública local	141
5.1. La Ciudad de México y los problemas de la administración pública local.....	142
5.2. Relaciones intergubernamentales en la administración pública local.....	147
5.3. Los bienes inmuebles en el Distrito Federal.....	150
5.4. Administración de los bienes públicos en el Gobierno del Distrito federal.....	157
5.5. Derechos de propiedad y mercado inmobiliario.....	164
Conclusiones	174
Glosario de términos	191
Bibliografía	200
Hemerografía	205
Páginas en Internet	207

Introducción

La presente investigación nace con la inquietud que puede tener en el futuro el desarrollo y el fortalecimiento de las políticas públicas, en un contexto social que se modifica constantemente y que desde su origen en los Estados Unidos de Norte América en 1951, con su creador Harold D. Lasswell, con un enfoque prácticamente militar, llegó a considerar que estas podrían servir como un instrumento en la toma de decisiones para la ciudadanía y el gobierno con un amplio respeto a las normas y a la vida institucional.

El objetivo es demostrar que mediante las políticas públicas el gobierno y la ciudadanía pueden encontrar un instrumento que contribuye a legitimar las decisiones de gobierno y establecer mejores vínculos de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, respetando los marcos institucionales y fortaleciendo la confianza ciudadana, especialmente en los derechos de propiedad. Analizamos los antecedentes de las políticas públicas y la importancia que juega el ciudadano en la construcción de la vida democrática y en los derechos de propiedad, destacando la importancia de institucionalizar un órgano de gobierno que proporcione certidumbre jurídica a la ciudadanía.

La relevancia que cobra en el estudio de las políticas públicas llevaría a considerar algunas variantes teóricas que tratando de mejorar esta nueva tecnología de gobierno hicieron que prevaleciera como una forma de explicar algunos fenómenos sociales que pudieran ser resueltos por los expertos en la toma de decisiones más acertada.

Si bien es cierto que las políticas públicas nacían como un nuevo enfoque de gobierno para dar respuesta a problemas públicos específicos y bien determinados, esto marcaba ya el reconocimiento de los actores involucrados en dicho problema público y que según Lasswell llevarían a una toma de decisiones más democrática.

Las políticas públicas, como objeto de estudio, dieron paso a la necesidad del reconocimiento de las políticas de la democracia o políticas más democráticas como se pretendió en su origen, enfocadas a problemas públicos específicos y con el reconocimiento

de todos los actores involucrados, respetando los marcos normativos en donde se desarrollarían dichas políticas en un contexto determinado, sin embargo es precisamente en estos dos elementos en donde podemos encontrar una primera variante del estudio y desarrollo de las políticas públicas.

Por una parte se reconoce que lo que se pretende es hacer políticas más democráticas, accesible a todos los involucrados en el o los problemas públicos para una mejor toma de decisiones y en esta primera aproximación teórica es en donde surge mi primera pregunta de investigación; si la democracia supone ciudadanos ¿qué tipo de ciudadanos debemos de tener en un contexto como el nuestro? Esta primera pregunta me llevó a buscar explicaciones que me permitieran reconocer que el tema del ciudadano es un problema relevante en cualquier sociedad contemporánea y que vincularlo al tema de las políticas públicas implicaba no solo su reconocimiento en un proceso de construcción de la democracia, sino en la necesidad de destacarlo como el elemento clave de la vida social y del propio Estado.

Por otra parte la vida institucional marca la forma de convivencia de una sociedad en donde se establecen las reglas del juego, juego político, en donde el ciudadano cobra relevancia nuevamente ya que es él quien debe o debería ser participe del diseño o establecimiento de las reglas de convivencia social en donde la convivencia política es la finalidad, respetando los marcos institucionales que se hayan establecido. Indudablemente la configuración teórica de la institución varía conforme al enfoque que trata de abordarla, sin embargo es necesario destacar que en esta investigación la institución cobra relevancia como un acto de racionalidad y convivencia humana que se encuentra implícita en prácticamente todas las esferas de la interacción social y que sirve de eje articulador en el desarrollo de ésta investigación.

Ante esta problemática la formulación de la hipótesis es: que las políticas públicas como un instrumento de la ciudadanía y de gobierno contribuyen al fortalecimiento institucional y a la confianza ciudadana en los derechos de propiedad para una mejor toma de decisiones públicas.

Esta hipótesis parte de la idea de que bajo la convivencia humana, con una finalidad política, se hace necesaria la construcción de espacios públicos, espacios en donde la vida ciudadana y la democracia se conjugan para vivir en armonía y en donde nuevamente el ciudadano es el actor principal, tanto de la creación de la vida institucional como de la democracia misma, en donde el espacio público es determinante para una mejor convivencia social, lo cual es determinado por el contexto social en el que se desarrolla.

En este sentido el Estado como garante de la sociedad, debe estar presente para darle orden a la vida institucional y hacer frente a dos problemas públicos de primera magnitud: preservar la vida de la persona, del individuo, y resguardar sus derechos de propiedad, tanto privada como pública. De esta forma el Estado debe hacer valer el Estado de derecho o vida institucional para darle certeza a la convivencia social y en donde la confianza del ciudadano hacia sus gobernantes es determinante para un mayor fortalecimiento del Estado mismo, con miras a un proceso de construcción permanente de la democracia. Preservar la vida y los derechos de propiedad deberán estar resguardados por el Estado como una de sus finalidades superiores sin atentar hacia los derechos de sus ciudadanos o hacia sus bienes privados o públicos.

Bajo esta perspectiva la importancia que cobran los bienes tanto públicos como privados en una administración local, como es el Distrito Federal, permite vislumbrar problemas públicos en su administración que deben generar confianza y certidumbre jurídica a quienes vivimos en un entorno social delimitado y en donde esperamos respuestas ágiles que permitan una mayor integración de los grupos sociales específicos inmiscuidos en problemas públicos bien delimitados. Cabe señalar que uno de estos problemas es el Mercado Inmobiliario que se desarrolla en el Distrito Federal, mercado altamente especulativo en donde se hace necesaria la presencia del gobierno como un agente regulador para proporcionarles certidumbre a los habitantes de la ciudad y a aquellos que hacen de este mercado inmobiliario su forma de vida. En este sentido reconocer la problemática actual que representa la administración de bienes, tanto privados como públicos bajo una perspectiva de política pública, podría contribuir a una gobernabilidad en beneficio de todos los ciudadanos y de los bienes que suponemos son nuestros.

Esta problemática cobra relevancia al poner en tela de juicio las decisiones públicas que pueden afectar el patrimonio que como sociedad hemos construido a lo largo de nuestra historia, patrimonio que se ha venido perdiendo a lo largo de los años quedando bajo la responsabilidad de la administración pública local sin que el ciudadano sea tomado en cuenta para una posible solución a éste tipo de situaciones de pérdida del patrimonio inmobiliario.

Tratamos de proporcionar algunas reflexiones que permitan mejorar la gobernabilidad y la credibilidad ciudadana en el ejercicio de gobierno, que mediante la corresponsabilidad, entre ciudadanos y gobernantes como un elemento innovador que puede fortalecer las aportaciones ya hechas por los estudiosos de política pública. Asimismo en una reflexión más innovadora se destaca el reconocimiento del disenso en el proceso de elaboración de políticas públicas, luego entonces, corresponsabilidad y disenso vienen a ser elementos que se propone sean considerados como elementos clave para el desarrollo de las políticas públicas.

Desarrollamos y reconocemos que la vigencia de algunos de los supuestos teóricos cobran relevancia en este sentido, no solo desde el punto de vista histórico, sino que en la actualidad siguen vigentes y del costo que implica para todos, costos que en la mayor de las veces son contrarios a los intereses de la misma sociedad. Teóricos como John Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) Immanuel Kant (1724-1804), plantearon algunos tipos de sociedades y las formas de convivencia social en donde los ciudadanos libres delegan su autoridad en las personas que los representan, tratando de darle una explicación científica a este tipo de fenómeno y destacándolo como un valor universal inherente a la naturaleza humana.

De Locke rescatamos las ideas centrales contenidas en *Ensayo sobre el gobierno civil* sobre los derechos de propiedad y lo que implica para el individuo la apropiación de los frutos de la naturaleza, asimismo la importancia que cobra la convivencia social, convivencia que Locke destacará como una convivencia política por naturaleza la cual da paso a la sociedad política que debe conformar al Estado.

De Rousseau reconocemos la importancia que tiene para la vida en sociedad el llamado *Contrato social*, el cual ha permeado a la sociedad con la idea de un respeto mutuo y que supone dar por hecho que las normas de convivencia están ahí, en esa sociedad, desde el momento en que se nace. De Rousseau podemos destacar la importancia de la convivencia social bajo normas que se supone fueron establecidas por los ciudadanos y delegadas en órganos de gobierno que suponen la vigilancia y cumplimiento de los acuerdos establecidos, ideas contenidas en *Del espíritu de las leyes*. Sobre las ideas de Kant podemos rescatar una idea central en *La paz perpetua* cuando señala que “obligaría a todo legislador a crear sus leyes de tal manera que pudieran haber nacido de la voluntad única de un pueblo entero, y a considerar todo sujeto, en la medida en que desea ser un ciudadano, partiendo del principio de si ha estado de acuerdo con esta voluntad.”

Bajo estos aspectos teóricos se destacan ideas que perfilan un tipo de sociedad y sus normas de convivencia, y es en Max Weber en quien podemos encontrar algunos elementos que contribuyen a fortalecer nuestra idea sobre la vida institucional, en *Economía y sociedad* se establecen algunos preceptos que ya perfilan la convivencia social bajo ciertos patrones que permiten comprender la importancia que tiene el sentido de convivencia social bajo normas establecidas en un contexto espacio temporal determinado y bajo una estructura de gobierno jerárquica, que en la actualidad, ante el cambio y nuevas formas de organización de la sociedad civil conformada hoy por las Ong's, genera un cambio cuyo trabajo viene a ser paralelo al trabajo de gobierno desarrollado por la burocracia jerárquica establecido por Weber.

La necesidad de contar con un elemento clave de la vida en sociedad es la *Confianza*, palabra clave que implica certidumbre a los habitantes de la sociedad, en donde rescatamos las ideas de Niklas Lumman desarrolladas en su libro cuyo título lleva este mismo nombre, del cual se destaca la importancia que tiene el cumplimiento de las normas, tanto por los gobernados como por los gobernantes para darle certeza a la vida institucional.

Metodológicamente se trabajó en la búsqueda de nuevas explicaciones que permitieran una mejor comprensión de los fenómenos sociales, especialmente en la contrastación de teorías e ideas que contribuyeran a explicar nuestra investigación; se analizaron conceptos como

ciudadano, democracia, institución, política pública, bienes públicos o bienes privados, estos conceptos se vinculan a la investigación con la intención de aclarar un panorama que se torna complejo ante una realidad social que llega a rebasar a las estructuras de gobierno y que en las más de las veces demanda nuevos y novedosos diseños de órganos de gobierno para mejorar la vida institucional.

Teóricos como Joseph Schumpeter, Karl Popper, Norberto Bobbio, Robert Dhal, Giovanni Sartori, se convirtieron en fuentes de información para poder explicar de mejor forma este trabajo, asimismo otro tipo de fuentes que alentaron la búsqueda de una mejor forma de explicar la verdad o como lo señale anteriormente, de una mejor comprensión de los conceptos en el trabajo teórico. De igual forma, estudiosos de la administración pública citados en este trabajo permitieron de una u otra forma encontrar algunos caminos para que esta investigación pudiera continuar por buen camino.

La importancia que tiene el mercado inmobiliario en la actualidad viene a ser determinante en una sociedad en donde la llamada “economía global” marca las pautas para incrementar los precios en la tenencia de la tierra y uso del suelo, ya sea en el Distrito Federal o en cualquier parte del país en donde se quieran instalar parques inmobiliarios o corporativos empresariales como es el caso de Santa Fe. Indudablemente al referirnos nuevamente al mercado inmobiliario surge otra pregunta ¿cómo las políticas públicas se vinculan con el entorno social y repercuten en una mayor gobernabilidad democrática?

La respuesta a esta problemática podría aventurarse a reconocer que mientras no sean considerados los actores participantes de un problema público determinado, las decisiones de gobierno lejos de realizar políticas públicas más cercanas a la sociedad, no dejaran de ser políticas de gobierno dirigidas y realizadas de manera vertical y sin consenso, careciendo de la legitimidad que le puede brindar la corresponsabilidad de los actores involucrados.

Para los fines de la investigación, ésta se dividió en cinco capítulos, el primer capítulo titulado El desarrollo teórico de las políticas públicas, aborda la importancia que tienen las políticas públicas en el entorno social, se rescatan las primeras percepciones teóricas de

política pública, especialmente centradas en las ideas originales de Harold D. Lasswell. Elaboramos dos supuestos, el primero que aborda la base teórica de las políticas públicas y el segundo que aborda la pertinencia del uso de políticas públicas, finalmente se rescata una de las ideas centrales de Lasswell referente a la importancia de la información en el proceso de la elaboración de políticas públicas.

El segundo capítulo lleva el título de Elementos teóricos sobre la institución y su relación con política pública, desarrollamos la configuración teórica de la institución y retomamos tres vertientes; la institución desde una visión jurídica, la institución desde la visión de la sociología y la institución y su relación con la economía política. Se destaca la importancia de la institución como una forma de racionalidad y de convivencia humana y se perfila a la democracia como un eje de institucionalidad y su importancia en el espacio público, su construcción y su importancia en la revalorización del ciudadano y de la vida ciudadana para finalmente establecer algunas consideraciones que permitan el fortalecimiento de la democracia.

El tercer capítulo denominado Construcción de espacios públicos y vida ciudadana, aborda la construcción de espacios públicos y destacamos la importancia de éste en la vida ciudadana, asimismo reconocemos al espacio público como eje de institucionalidad. Se considera la necesidad de la revalorización del ciudadano en el espacio público y el replanteamiento de factores clave para el fortalecimiento de la democracia.

En el cuarto capítulo cuyo título es Bienes privados y bienes públicos en el juego del mercado, desarrollamos los referentes sobre los bienes públicos y los bienes privados así como el papel que juega el mercado, destacando la propiedad privada, así como la importancia de los bienes públicos, creyendo que al haber este tipo de bienes también se generan ciertos males públicos. Destacamos el papel que juega el mercado como institución y la importancia del Estado en la regulación del mercado. Abordamos los derechos de propiedad y sus vínculos en la vida nacional, rescatando algunas de las funciones principales que tuvieron las primeras dependencias de gobierno para regular los derechos de propiedad en México.

El quinto capítulo denominado Derechos de propiedad y mercado inmobiliario en la administración pública local, desarrollamos la importancia de los derechos de propiedad y mercado inmobiliario en la administración pública local. Asimismo analizamos las relaciones intergubernamentales y la importancia del resguardo de los bienes inmuebles en el Distrito Federal, su administración y algunos de los problemas que se han generado a lo largo de los años debido a la falta de profesionales en la administración de dichos bienes. Terminamos este capítulo analizando los derechos de propiedad y destacamos la importancia que tiene para sociedad el conservar su patrimonio público. Finalmente presentamos algunas consideraciones que pueden permitir un mejor manejo de los problemas de gobierno en relación con la elaboración de las políticas públicas relacionadas con el mercado inmobiliario y que pueden tener algunos efectos en la vida nacional.

Para finalizar este trabajo se incluyeron las conclusiones y un glosario de términos que contribuyen de alguna manera al enriquecimiento de la investigación sobre varios temas interesantes como pueden ser, las políticas públicas, el institucionalismo y el neoinstitucionalismo, el espacio público, la ciudadanía, la democracia y la importancia que tienen los derechos de propiedad en la sociedad contemporánea.

I. El desarrollo teórico de las Políticas Públicas

El estudio y desarrollo teórico de las políticas públicas generado en 1951 por Harold D. Lasswell nos ha llevado a buscar nuevas explicaciones para una mejor comprensión de los fenómenos sociales que contribuyan a mejorar las respuestas del gobierno ante los diversos problemas públicos que tiene que enfrentar. Aquí retomamos la idea de que política pública como medio de interacción entre sociedad y gobierno puede contribuir a legitimar y establecer vínculos de corresponsabilidad entre ambos.

La eficiencia en los resultados de gobierno han marcado la necesidad de planear y buscar mejores formas de gestión de la sociedad, motivando a una mayor participación e inclusión de esta en el proceso de elaboración de políticas y toma de decisiones en un entorno social determinado, en donde lo que pretendemos es que las políticas públicas sean cada vez más públicas.

Partimos de dos supuestos personales, el primero señala que al reconocer la participación activa de los actores involucrados en un problema público, esto permitiría una mayor corresponsabilidad para la resolución de problemas; el segundo señala que ante una forma de gobierno autoritario y vertical, el desarrollo de políticas públicas no tiene cabida.

De la teoría de política pública rescatamos tres ideas centrales, la importancia del ciudadano en el diseño de las políticas democráticas, la importancia de la información para la toma de decisiones y el espacio o contexto en donde se desarrollarán las políticas, asimismo retomamos las corrientes principales que prevalecieron en ese momento.

1.1. Las políticas públicas en el entorno social.

En la complejidad que representa el estudio de las ciencias sociales, las explicaciones que se han tratado de establecer para una mejor comprensión de los fenómenos sociales en el transcurso de la historia no han sido pocas, podemos encontrar explicaciones teóricas que han establecido sociedades ideales y otras más que han buscado una mejor articulación de la interacción humana.

Las condiciones en que unas y otras teorías han contribuido al desarrollo de la humanidad se han fortalecido o derrumbado, y otras continúan a la espera de ser comprobadas, rechazadas o reformuladas en el contexto histórico en que se establecen o se han desarrollado. En esta forma los avances que han logrado las ciencias sociales en todos los campos ha sido significativo, puesto que la búsqueda de la verdad o verdades desde un solo punto de vista han quedado atrás para dar paso a una serie de explicaciones que se expresan en estudios o enfoques multidisciplinarios, propuesta original de la teoría de Lasswell.

Bajo estos enfoques multidisciplinarios la administración pública, como ciencia y arte de gobierno, no ha sido ajena a los cambios que necesariamente se han presentado en una sociedad en constante movimiento, por lo que también se ha visto afectada, reformulada y en búsqueda permanente de nuevas y mejores explicaciones de los fenómenos sociales.

Si bien es cierto que la administración pública ha buscado nuevas explicaciones, también es cierto que estas no han sido estáticas y que tanto histórica como espacialmente han establecido nuevos paradigmas que a la luz del conocimiento científico tratan de colaborar y proporcionar a nuestra sociedad mejores métodos y formas de gobierno.

En esta perspectiva la inquietud que ha generado el estudio de la administración pública y más específicamente el campo de estudio de las políticas públicas, como objeto de estudio, provocan desde su surgimiento la vinculación que tiene con los diversos problemas públicos y que tratarán de ser resueltos de la mejor manera posible. Bajo esta perspectiva el enfoque de la política pública como un instrumento de gobierno y de ciudadanía, parte del supuesto de brindar mejores espacios públicos de debate en donde la ciudadanía pudiera encontrar en la política pública un instrumento que contribuya a legitimar las decisiones y las acciones de gobierno y establecer mejores vínculos de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

En este sentido retomo los derechos de propiedad y le damos mayor importancia a los bienes públicos, sin dejar de lado a la propiedad privada como un fenómeno representativo

en todas las sociedades, desde el surgimiento mismo del Estado y la institucionalización de éste derecho por parte de la sociedad. La fortaleza teórica de los derechos de propiedad la encuentro específicamente en John Locke en su *Ensayo sobre el gobierno civil* y es bajo estos parámetros en los que pretendo desarrollar y sustentar que algunos de los supuestos de Locke en la actualidad siguen vigentes.

Indudablemente el desarrollo de la investigación me llevará a plantear algunas explicaciones teóricas y que en éste caso retomo del campo de las políticas públicas. Con lo anterior quiero justificar parte del supuesto que representa la “ciencia de políticas públicas” que desde su surgimiento en 1951 con su fundador Harold D. Lasswell, trató de darle una aplicación instrumental a la toma de decisiones y específicamente que fuera de utilidad para la ciudadanía, así como la aplicación de “las políticas de la democracia” que como teoría, mostró las ventajas que puede proporcionar para los actores involucrados en la solución de diversos problemas públicos.

Sin embargo debemos analizar qué tan cierta es esta denominada “ciencia de políticas” y si hay cabida en un contexto como el nuestro para su desarrollo. Si bien en su origen anglosajón, estas políticas fueron portadoras de grandes ventajas para la toma de decisiones, específicamente en aspectos de carácter militar, podríamos cuestionar qué tan democráticas fueron, y poder considerar que es necesario darle una explicación que desde una nueva visión permita distinguir una realidad (como la norteamericana) y una visión que dista mucho del quehacer gubernamental (como la mexicana).

Las ideas que conforman la investigación nos han llevado a plantear otros elementos que permitan comprender mejor los principios que se planteaban originalmente en los primeros escritos de Lasswell, de no ser así, reproduciríamos sistemas que indudablemente afectarían el avance de la investigación. Bajo los supuestos planteados por Thomas S. Kuhn en *La estructura de las revoluciones científicas* y con los cuales coincido, considero que los paradigmas están ahí para darles una mejor explicación en una comunidad científica, e incluso ser sustituidos, no solo para contemplarse, de lo contrario seguiríamos haciendo más de lo que él llamó “ciencia normal”.

1.2. Apreciaciones teóricas de las políticas públicas.

Comenzaré señalando que la búsqueda de mejores alternativas de gobierno no han sido privativas de una sola forma de percibir las cosas en un tiempo determinado, por el contrario cada país ha tratado de encontrar mejores mecanismos que permitan realizar las acciones de gobierno lo mejor posible.

El ser eficientes en los resultados que el gobierno rinde a la sociedad son los retos que permanentemente se han planteado y han tratado de buscar quienes se dedican al estudio y ejercicio de la administración pública, así como a hacer frente a los retos que esa misma sociedad demanda de quienes la representan y que exige sean cumplidos de la mejor manera posible.

En este sentido ha sido necesario planear y buscar mejores formas de gestión de la sociedad ante el gobierno. No solamente se ha motivado a una mayor participación de la sociedad, sino que se ha generado que la misma sociedad se organice en un sin fin de formas diferentes a las que estábamos acostumbrados a ver o percibir en las acciones de gobiernos totalitarios y autoritarios; por el contrario, la sociedad busca en su nueva interacción social, soluciones inmediatas que le puedan permitir una mayor calidad de vida y de certidumbre en el proceso y conservación de su propia vida y de la humanidad.

Bajo estos argumentos, puedo señalar que parte del supuesto de política pública es el de demostrar su utilidad y uso en el desarrollo de la administración pública, buscando una buena forma de gobernar, o buen gobierno, como se le ha dado por llamar en la actualidad y dar resultados satisfactorios a los grupos sociales en los que se desarrolla, y a lo que yo llamo entorno social, y por consiguiente, obtener el reconocimiento de los diferentes actores que participan en ella. Se trata de reconocer hasta donde se involucran éstos actores en el proceso de elaboración de políticas públicas, haciéndolas más públicas y con el reconocimiento de los directamente implicados en todo el desarrollo del proceso de políticas.

En este sentido la teoría nos señala que todas las políticas son públicas, puesto que las realiza el gobierno, sin embargo hay que destacar que la pretensión de esta investigación parte de reconocer que sí, todas las políticas públicas son públicas porque las hace el gobierno, sin embargo, la propuesta que realizo es que mientras más públicas son, más se legitiman y más probabilidades hay de que existan acuerdos en los espacios públicos y en los debates abiertos. Desde aquí habría que hacer la diferenciación entre lo que percibo como política pública y lo que he denominado política gubernamental.

La política pública según Lasswell parte del reconocimiento de los diversos actores para la solución de un problema público en un contexto determinado en donde se busca que los resultados beneficien a una mayor cantidad de personas y que afecten a la menor cantidad de estas o grupos organizados y que pudieran quedar fuera de los beneficios de una acción de gobierno en la toma de decisiones. En la política gubernamental las decisiones son verticales y no existe el consenso y mucho menos el reconocimiento del disenso. La decisión es, por decirlo de alguna manera, directa y sin contemplar los efectos que tenga en las personas y los grupos sociales implicados, e incluso llegando a violar el mismo estado de derecho.

Desde nuestra visión las políticas públicas parten de reconocer los disensos como un elemento clave y original en el proceso de las políticas o como un derecho o forma de manifestación de grupos o individuos organizados a pensar diferente y arribar a consensos, entendidos como el acuerdo al que han llegado para satisfacer un interés, en todo el proceso y desarrollo de éstas, por lo que se les ha llamado políticas democráticas. Y es aquí en donde coinciden dos características, es decir que teóricamente tanto en las políticas públicas, reconocidas por su autor original como las “políticas de la democracia”¹ como en la democracia misma, encontraríamos un aspecto que les es propio a ambas teorías, un aspecto fundamental; que en las dos, políticas públicas y democracia, el valor intrínseco en

¹ Ver la antología de Luis F. Aguilar y que todos aquellos que nos hemos adentrado al campo de estudio de las políticas públicas conocemos. Considero importantes los primeros escritos pioneros de la teoría de políticas públicas retomados por Luis F. Aguilar en las cuatro antologías que llevan los nombres de: “*El estudio de las políticas públicas*”; “*La hechura de las políticas*”; “*Problemas públicos y agenda de gobierno*” y “*La implementación de las políticas*”, Todas ellas editadas por Miguel Ángel Porrúa en 1992 y 1993.

el que se identifican es el disenso como norma, el reconocimiento y el respeto del contrario y, por lo tanto, la búsqueda permanente del consenso, del acuerdo, para arribar a mejores soluciones dentro de lo factible y siempre en búsqueda del bien común.

En este sentido considero que es fundamental un aspecto de interrelación entre gobernantes y gobernados y que puede contribuir a sacar del Estado, por no decir del gobierno, la política pública. Este nuevo elemento es sin lugar a dudas la “corresponsabilidad” en la hechura de políticas, este elemento es innovador, ya que al incorporarlo al proceso de políticas públicas permite otorgarle un sentido de mayor legitimidad a la toma de decisiones y a la acción de gobierno. Considero que en nuestro país se ha cometido el error de reconocer en todo lo público al gobierno, siendo que la vida pública va más allá de los aspectos meramente gubernamentales. Más allá de reconocer “políticas de Estado”, deberíamos de reconocer políticas que se realicen con la participación de las personas o grupos sociales organizados para el logro de objetivos específicos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas realmente democráticas y responsabilizar al gobierno como representante del Estado en la formulación de políticas que puedan ser erráticas.

En este sentido se han desarrollado diversos modelos que tratan de justificar de donde puede generarse una mejor política pública, si desde arriba, es decir desde el gobierno, o desde abajo, es decir desde la sociedad. En el desarrollo de esta investigación considero que no hay mejores conocedores que los directamente involucrados en él o los problemas públicos y que es necesario que sea reconocido como problema público para ingresar a agenda de gobierno, así como reconocer la importancia que puede o pueda tener en el presente o en el futuro.

En este sentido quiero justificar mi propuesta y señalar que desde este punto de vista es más factible realizar políticas públicas desde la sociedad y no desde el gobierno. El hecho de desestatizar, es decir, de sacar la política pública del Estado, y de ponerla más al alcance de los ciudadanos como un planteamiento innovador es la propuesta y en el desarrollo de esta investigación trataré de fortalecerla.

Por otra parte la propuesta teórica parte de poner en las manos de los ciudadanos una instrumentalidad que le permita recuperar su credibilidad y su confianza en quienes toman las decisiones y realizan las acciones de gobierno, implicándolo más en las ventajas o en los errores y haciéndolo corresponsable en las decisiones públicas, más que gubernamentales.

Trataré de sostener que si la credibilidad y la confianza son elementos primarios que son otorgados en la vida privada y por consiguiente se reflejan en la vida pública de la toma de decisiones, la política pública proporcionará no solo ventajas en las decisiones políticas, sino que podría redundar en un mejor manejo de los recursos escasos que maneja el gobierno, revirtiéndose esencialmente a la vida privada. Si bien por una parte es necesario el trabajo del experto en la toma de decisiones, es en lo ciudadano y en la vida privada, organizada y con finalidad de resultados, de la satisfacción de intereses y sus conflictos² en donde se renueva la vida pública.

1.3. Principales supuestos de política pública.

Un primer supuesto parte de que al haber políticas públicas³ y el reconocer la participación activa de los actores involucrados dimensionan un problema público y que estas permitirían una mayor corresponsabilidad, entendida esta, como el conjunto de valores y acciones que pueden permitir un mayor encuentro y convergencia de racionalidades con el fin de compartir responsabilidades privadas-públicas-privadas para finalmente retornar y fortalecer la vida pública. Es decir un reconocimiento pleno de las reglas del juego entre gobernantes y gobernados con fines específicos para la resolución de problemas.

² Arellano señala que la OECD define al conflicto de interés como “un conflicto entre las obligaciones públicas y los intereses privados de de un servidor público cuando estos intereses pueden tener la capacidad para influir impropriamente en el desempeño de sus actividades como servidor público” (p. 246) En: “*Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la administración federal en México a partir de la experiencia internacional*”. León y Ramírez, Juan Carlos. Uvalle Berrones, Ricardo. Gutiérrez Cortés, Mauricio (Coord.) *Gestión y administración de la vida colectiva*. México. UNAM. 2009.

³ Para ver algunas definiciones de política pública ver la página 70 de *El estudio de las políticas públicas*, entre las que destacan las de Nagel, 1984; Dye, 1976, 1983; Dunn, 1981; Williams, 1971; Weimer y Vining, 1989 y Quade, 1975. En lo personal coincido con la definición de Dunn la cual señala que “El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política” y la de Quade en la que se destaca su utilidad en los juicios de los decisores.

En consecuencia, hablar del espacio público y de la democracia, es hablar del fortalecimiento institucional. En este sentido mi percepción se dirige hacia la construcción de las políticas públicas, como una andamiaje institucional y el reconocimiento de los actores participantes en todo el proceso de elaboración de políticas públicas.

Me gustaría comenzar retomando tres elementos que para Lasswell fueron fundamentales y que sin duda podrán contribuir a comprobar la parte de la propuesta teórica. Estos elementos son la ciudadanía, la información y el contexto en donde se desarrollan las políticas. Bajo estos argumentos, puedo señalar que parte del supuesto de política pública es el de demostrar su utilidad y uso en el desarrollo de la gestión pública⁴, buscando una buena forma de gobernar y dando resultados a los grupos sociales en los que se desarrolla, y por consiguiente, el reconocimiento de los diferentes actores que participan en ella, tratando de reconocer hasta donde se involucran estos en el proceso de elaboración de políticas públicas para hacerlas más públicas y con el reconocimiento pleno de los directamente implicados en todo el desarrollo del proceso de políticas.

En un primer momento podemos considerar que la gestión pública se dirige a la noción de gobierno. Entiendo al Gobierno como un sistema de decisión política y dirección administrativa en el cual los funcionarios electos se conducen con base en una institucionalidad, dicha institucionalidad es o debería ser instaurada, fortalecida y evaluada por la sociedad en un proceso de construcción permanente y con reciprocidad. Por gestión pública entiendo las formas por las cuales la sociedad conformada por racionalidades diferentes, canaliza las demandas a los gobiernos exigiéndoles la concreción de resultados que se verán reflejados en la vida misma de la sociedad.⁵

⁴ Como producto del desarrollo del estudio de las políticas públicas, Barry Bozeman identifica dos conceptos de gestión pública, uno denominado enfoque *P* y otro enfoque *B*, el primero “aplicado sobre todo a la economía” y el cual rechaza a la administración pública a la vieja usanza y el segundo “guiada por las escuelas de comercio” (pp. 37-41). En: Bozeman, Barry. *La gestión pública. Su situación actual*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C./Universidad Autónoma de Tlaxcala/F.C.E. México. 1998. 477 p.

⁵ Se puede considerar en este supuesto que el “*Liberalismo político*” de Rawls contribuye a las explicaciones de las diferentes racionalidades de una sociedad, en este sentido “El hecho del pluralismo razonable no es una condición desafortunada en la vida humana, como podríamos considerar al pluralismo en sí, pues éste permite doctrinas que son no solo irracionales, sino insensatas y agresivas. Al modelar una concepción política de la justicia de manera que pueda ganarse un consenso traslapado, no la estamos sometiendo a alguna sinrazón existente, sino adaptándola y sometiéndola al hecho del pluralismo razonable, que es en sí mismo el resultado

Para comprobar estas ideas elaboro dos supuestos. Un primer supuesto parte de que al haber políticas públicas y reconocer la participación activa de los actores involucrados estas permitirían una mayor corresponsabilidad, es decir un reconocimiento pleno de las reglas del juego entre gobernantes y gobernados con fines específicos para la resolución de problemas. Bajo éste supuesto entonces tenemos que reconocer que dichas reglas suponen el andamiaje institucional con el cual los actores involucrados se comportarán dentro del juego.

En este sentido utilizo el referente teórico que Lasswell llamó “ciencia de políticas de la democracia”⁶ para tener una visión más clara del por qué todavía las políticas públicas pueden tener vigencia y cobrar vigor tanto en el ejercicio como en la teoría de la administración pública. Asimismo retomo otros referentes teóricos que puedan darle el soporte necesario a lo que la teoría de políticas públicas ha tratado de explicar y de llevar a la práctica.

En un segundo supuesto señalo que la falta de una adecuada aplicación de las políticas públicas puede provocar fallas en la forma de gobernar, puesto que ante una forma de gobierno autoritario y vertical, es decir de arriba hacia abajo, el campo y desarrollo de las políticas públicas no tiene cabida. Por otra parte la supuesta inserción del ciudadano en la construcción de la vida democrática y en la elaboración de las políticas públicas contribuye, según la teoría, a una gobernabilidad y respeto a las reglas del juego, tanto político, como del mercado. En este supuesto pretendo demostrar que los errores en el proceso de las políticas públicas si no son consensados ante los actores involucrados, no dejará de ser una política gubernamental, unilateral con el apellido de “pública” y que en un contexto como el nuestro se sigue y se seguirá confundiendo mientras no logremos entender que no todo lo público es gobierno.

del libre ejercicio de la razón humana libre en condiciones de libertad” (p. 146). Rawls, John. *El liberalismo político*. Ed. F.C.E. México. 1995. 359 p.

⁶ Lasswell, Harold D. “*La orientación hacia las políticas*” (p. 93). En Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Porrúa. México, 1992. 280 p.

1.4. Primer supuesto: bases teóricas de las políticas públicas.

Las políticas públicas nacen con Lasswell⁷ quien reconoció en 1951 que para resolver los problemas de seguridad nacional tenían que ser más eficientes y mejorar la toma de decisiones en el gobierno y que una de las principales preocupaciones era también "cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada"⁸, intentaba poner a consideración la necesidad de realizar mejores acciones y el reconocimiento de todos aquellos que intervenían en el complejo proceso de toma de decisiones.

A partir de la búsqueda de la eficiencia era posible que se hallara preocupado por encontrar mejores alternativas en el campo de la administración de los problemas militares y de llevar a cabo una buena gestión, mejorando en todo sentido el binomio demanda-respuesta.

Lasswell reconocía la necesidad de la utilización de métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología en particular, puesto que permitiría tener una interpretación diferente, ayudándose de otras disciplinas y que reconoció como interdisciplina, que suponía debería de aumentar la racionalidad en la toma de decisiones.⁹ Por otra parte destacaba la necesidad de contar con mejores métodos de información y de interpretación de los hacedores de políticas, así como de los recursos necesarios, humanos, financieros y materiales.

En este sentido las aportaciones de otras disciplinas eran consideradas como valiosas y se pensaba que permitirían una mayor racionalidad en el proceso de toma de decisiones. Bajo esta perspectiva Lasswell proponía que la ciencia de políticas lograría avanzar si se contaba

⁷ Para Omar Guerrero las políticas públicas nacieron antes de Lasswell, encuentra en la voz "policy" un referente más antiguo en las máximas de Estado de Donato (1904) e incluso en los "espejos de príncipes" y sugiere analizar fuentes como el *Arthasastra* de Kautilia en el Siglo IV a. C. En: Guerrero, Omar. "Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas". Revista *Gestión y política pública*. Vol. VI núm. 2, segundo semestre de 1997. (pp. 257-283)

⁸ Lasswell. En: *El estudio de las políticas públicas*. Op. Cit., p. 79.

⁹ Para Lasswell las ciencias de políticas debería contar con tres elementos esenciales: 1) los métodos de investigación del proceso de la política; 2) los resultados de los estudios de las políticas y 3) los descubrimientos de las disciplinas (interdisciplinariedad) que pueden hacer contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. *Ibid.*, p. 81.

con mejores métodos de información que permitieran una mejor interpretación e integrarlo al juicio del decisor. En este sentido la información no solamente se convertía en el eje principal de la elaboración de las políticas, sino en el elemento indispensable que requieren los actores participantes en el diseño y proceso de éstas.

Su contexto marcaba el reconocimiento de los grandes problemas que aquejaban a una sociedad en cambio constante y sus reflexiones pretendían prever en la medida de lo posible un mundo de probables soluciones que por su magnitud podrían causar imprevistos a quienes estaban a cargo de la toma de decisiones.¹⁰

La mayor preocupación era no sólo crear o buscar nuevas alternativas que mejoraran las prácticas de gobierno, sino ir más allá al involucrar en el proceso de toma de decisiones a los actores populares en el proceso gubernamental. Así los métodos de las ciencias sociales ofrecían un cambio radical en los procesos de gobierno y se reconocían mejores y nuevos métodos enfocados cada uno en su especialidad.

Sin embargo cabría hacernos una pregunta ¿realmente las políticas responderían a un determinado tipo de problemas sociales? Lasswell consideraba que no necesariamente a todos, pues se tendría que "elegir problemas significativos y enfatizar aquellos en los que el método sea aplicado y desarrollado"¹¹. En este sentido reconocía que no son tanto los tópicos del momento, sino más bien, de lo que se trataba era resolver los problemas del hombre en sociedad, en donde la misma racionalidad del ser humano obstaculizaba la solución a ciertos problemas.

Bajo esta perspectiva el problema no es el individuo aislado, sino como ese individuo convive en sociedad y el contexto en el que se desarrollan sus relaciones interpersonales. Esa complejidad en las relaciones de los individuos es la que ha determinado hasta cierto

¹⁰ Lasswell destacaba también que era necesario reconocer que "el mundo en su conjunto debe ser objeto de atención permanente. Resulta también esencial cultivar la práctica de pensar el pasado y el futuro como partes de un contexto y hacer uso de modelos de desarrollo". Ibid., p. 82.

¹¹ Ibid., p.88.

punto, una mayor incertidumbre en las acciones de gobierno y que por lo tanto no ha generado mayores expectativas en los hacedores de políticas.

Es importante destacar que no solo es el ser humano, sino también la cultura, y el contexto social, a lo que yo llamo entorno social o jurisdicción en que se desarrolla, lo que ha determinado si es posible o no una mayor inclusión del individuo en el proceso de elaboración de políticas, sin embargo lo que pretendía Lasswell era que se alcanzara una mayor dignidad humana. Lasswell definía las ciencias de políticas como “ciencias interesadas en el conocimiento *del* proceso de decisión y *en el* proceso de decisión.”¹².

Al mismo tiempo se refería a la importancia de estas políticas en la solución a problemas en el marco del interés público. Y aquí cabría nuevamente otra pregunta, si estamos hablando de “ciencia de políticas”, ¿Qué tanto se ha hecho ciencia con la hechura de políticas? Si esto es cierto, habría que analizar los logros que se conocen y como se han llevado a cabo.

Bajo esta perspectiva las políticas públicas, como ciencias, se supone que se convertirían en una "herramienta" al servicio de la sociedad, y más aún, si hablamos de políticas democráticas, estaríamos hablando de políticas en donde el ciudadano recobra su capacidad de gestión, su capacidad de demandar intervenir en las acciones de gobierno y de participar en el proceso de elaboración de políticas realmente públicas.

Reconocer en este sentido la capacidad de ciudadanía es reconocer que es el mismo ciudadano quien demanda y exige credibilidad en la vida institucional que se supone se ha creado para su servicio y no como una imposición. Si esto es cierto, política pública debería de estar vigente en todos los aspectos de gobierno, no solo en lo militar, como origen de la elaboración de políticas, sino en la complejidad de la vida social, y en la búsqueda permanente de solución a los problemas públicos, que si no son reconocidos por el experto, ¿en dónde quedan?

¹² Lasswell. *La concepción emergente de las ciencias de políticas*. Ibid., p. 117.

Reconocer la ciudadanía en el proceso de políticas democráticas significaría tener ciudadanos activos en las decisiones que le son inmediatas, no solo en el corto plazo sino en la construcción de acuerdos en donde se establecen metas a futuro para poder considerar críticamente el presente y el pasado, y en la medida de lo posible, corregir el rumbo de las decisiones políticas en el futuro.

Lo anterior presupone que política pública se vincula a la posibilidad de desarrollar una amplia gama de respuestas, buscando la viabilidad o no, y contando con la información necesaria en beneficio de la sociedad, acorde con recursos y tiempos establecidos para un desarrollo factible y ponderado.¹³

En este sentido la información nos proporciona una serie de elementos que pueden contribuir a construir el futuro, tomando como base el pasado y poder definir que posibilidades tenemos de arribar a una mejor calidad de vida en la construcción de futuribles. Es decir que la ciencia de políticas se convierte en un eje de transición que apunta hacia la ciencia de "políticas de la democracia" en palabras de Lasswell, con miras a construir una mejor sociedad.

Las políticas públicas pretendían establecer, en su origen, un estrecho contacto con las transformaciones de la sociedad y promover una difusión a nivel mundial, en donde los procesos históricos exigían una imaginación creativa buscando ideas exitosas por medio del ensayo y el error. De esta forma la elaboración de políticas nos exige utilizar un mayor ingenio para el diseño de políticas públicas democráticas, que repercutan en decisiones

¹³ Cabrero señala que "En América Latina también los gobiernos locales han sido protagonistas importantes de la transición democrática y comienzan poco a poco a jugar un papel más relevante en el desarrollo y el bienestar...El resultado de este escenario es que los gobiernos locales amplían su visión y espacio de intervención y por lo tanto expanden y profundizan su agenda de políticas públicas. En este proceso los gobiernos locales se ven obligados a construir redes de actores en torno a la acción pública, se ven obligados a innovar en materia de gestión, a generar consensos y vigorizar el capital social local."(p. 14) Asimismo destaca que estos cambios democráticos han contribuido a generar redes de políticas las cuales pueden definirse como "el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses."(p. 18) En: Cabrero Mendoza, Enrique. *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)/Porrúa. México. 2003.

mejor orientadas en el campo en donde se realicen las políticas públicas y mejorar así los procesos de gestión pública y de los tomadores de decisiones en el gobierno.

Otro punto muy importante es que dentro del papel que juegan las instituciones sociales debería de ser predominante la importancia del especialista de políticas y en donde los estudiosos de las ciencias sociales, como los psicólogos, deberían contribuir a mejorar las instituciones del hombre en sociedad. DeLeon señalaba que a veinte años de investigación “el esquema lasswelliano puede considerarse que como actividades intelectuales y profesionales poseen tres características distintivas: un enfoque multidisciplinario; una naturaleza contextual y orientada hacia el análisis de los problemas; un carácter explícitamente normativo.”¹⁴

Es muy visible que en los primeros escritos sobre política pública se resalte la necesidad de obtener información significativa acerca de los pensamientos y sentimientos de la humanidad, en donde la sociedad pueda determinar qué tipo de instituciones puede crear para beneficio de ella y que abarque todos los aspectos importantes.

Si consideramos que "Es necesario crear nuevas instituciones (o modificar las existentes) a fin de vincular provechosamente a los académicos con los elaboradores profesionales de las políticas"¹⁵ lo anterior nos llevaría a tener una nueva visión en la administración pública en donde los profesionales en la toma de decisiones tendrían que contribuir a crear y mejorar los programas de estudio¹⁶. Asimismo en la práctica, la política pública habría ya dado sus frutos y demostrando ventajas y desventajas de acuerdos entre los actores involucrados.

Bajo esta visión hay que tomar en cuenta el contexto y considerar tres aspectos básicos; los eventos significativos, pasado, presente y prospectivo y utilizar modelos especulativos que

¹⁴ DeLeon, Peter. *Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes.*, p. 91. En: *Revista Foro Internacional*. Vol. XXXIII, Núm. 1 Ed. El Colegio de México. México. ENERO-MARZO, 1993.

¹⁵ Lasswell. *La concepción emergente de las ciencias de políticas*. Op. Cit., p. 101.

¹⁶ En la actualidad son muchos los estudiosos de los asuntos de gobierno que están colaborando con el estudio de las políticas públicas. Al respecto basta revisar la ponencia presentada por León y Ramírez, Juan Carlos en el CLAD, 2009, en donde destaca la necesidad de una metodología para la enseñanza de las políticas públicas y el impacto que se está desarrollando en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) encabezado por el Dr. Enrique Cabrero Mendoza y el Dr. David Arellano Gault, entre otros.

permitan una mejor interpretación del mundo que vivimos. En este sentido se propone que existan instituciones especializadas que observen las transformaciones mundiales e informen acerca de ellas.

Lasswell suponía que "Es muy posible que las ciencias de políticas busquen aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia. En una palabra, se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos."¹⁷

Es importante destacar su gran interés por la ciencia de políticas, la cual se ocupa del conocimiento "de" y "en" la toma de decisiones en el orden público y civil o mejor dicho de la vida privada, tanto de la decisión como dentro de la decisión. En este sentido los estudiosos sociales debemos mantener nuestra mente abierta para cualquier cambio y especialmente tener anticipaciones a futuro, es decir considerar la previsión como un factor importante en los procesos tanto de gestión, como de la misma administración pública.

Otros elementos importantes como eran la relación con el entorno y la especialización del estudioso de políticas cobran fuerza pues en la construcción de comunidades de políticas, estas podrían contribuir a salvar a otros especialistas del error, luego entonces la contextualidad podría proporcionar una mejor visión de los problemas y no la ceguera ante estos, ya que el contexto podría determinar las condiciones en las que se presenta y desarrolla el problema. En este sentido la ciencia de políticas pretendía generar información, tanto en la propuesta de formación de teorías como en la propuesta de solución a problemas específicos.

La ciencia de políticas era un nuevo tipo de ciencia con base en un nuevo conjunto de paradigmas, de esta manera, "Estas nuevas 'ciencias de política', no son un sustituto de las actuales ciencias sociales y las actuales ciencias de decisión. Son una aproximación nueva y

¹⁷ Ibid., p. 103.

adicional a los usos del conocimiento sistemático y de la racionalidad estructurada para la conformación consciente de la sociedad."¹⁸

Se pretendía que entre todos estos aspectos tendría que destacar la importancia del cambio institucional en el proceso de cambio de las políticas, pero además había que reconocer la irracionalidad y considerar como variables principales las ideologías. Asimismo habría que tomar en cuenta un uso instrumental normativo como una herramienta para que se decidieran las políticas, contar con patrones que permitieran un mejor conocimiento del proceso de elaboración de políticas, en donde la opinión pública jugaría un papel importante y que el público participara en las políticas que se proponen, así como aprender “hábitos de evaluación y búsqueda de información” que permitieran tener capacidad de reconstruir ambigüedades y “tener disposición para innovar y fomentar la investigación cuidadosa de las instituciones sociales”¹⁹.

La llamada "vieja política pública" no se pudo sostener como un campo distinto y según su percepción no tuvo campo de indagación ni de especialización, sin embargo se destaca que: "Si se quiere que el análisis de políticas tenga sentido, sería bueno concebirlo como ciencia social aplicada"²⁰. Se reconoce que si una política esta bien formulada, como circunstancia inmediata, el objetivo sería alcanzar sus metas y por consiguiente controlar y dirigir el curso que ha de llevarse para el logro de esas metas. En este sentido cuando una propuesta de política es formulada cuidadosamente puede llegar a tomarse como una teoría.

De esta forma tanto teórica como metodológicamente, la función de prevenir y eliminar errores viene a ser una tarea fundamental en la construcción científica. En un primer momento se supone un aspecto de diagnóstico para saber las condiciones en las que se va a actuar, así como la explicación y las probables soluciones del problema, es decir, se deben establecer estudios de factibilidad. Después del diagnóstico el problema al que se enfrenta

¹⁸ Dror, Yehezkel. *Prolegómenos para las ciencias de políticas*. En: Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Op. Cit., p. 122.

¹⁹ *Ibid.*, p. 132.

²⁰ Para Landau “si se quiere que el análisis de políticas tenga sentido, sería bueno concebirlo como ciencia social aplicada. Y sería todavía mucho mejor recordar que se van a aplicar los resultados de una ciencia teórica.” Landau, Martín. “*El ámbito propio del análisis de políticas*”. En: Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Op. Cit., p. 277.

quien diseña políticas públicas es la instrumentación, es decir la puesta en práctica de la política pública adoptada y que hoy en día reconocemos como "implementación"²¹.

Indudablemente una gran cantidad de estudiosos de las políticas públicas contribuyó y siguen contribuyendo al enriquecimiento de esta disciplina en beneficio de quienes nos dedicamos al estudio de la administración pública. Hubo quien consideraba que la ciencia de políticas todavía estaba lejos de hacer frente a los problemas de una sociedad cada vez más fragmentada.²²

En este sentido el análisis de políticas es “la búsqueda del error a lo largo de todo el camino...es un sistema de crítica que permite probar las políticas y facilitar la capacidad de autocorrección.”²³ Indudablemente desde este punto de vista se consideraba la necesidad del diálogo permanente, es decir el debate abierto en el proceso de toma de decisiones, y por lo tanto, más allá de una evaluación netamente administrativa, podríamos especular que invitaba a una evaluación permanente por parte de los actores que intervenían en todo el proceso de hechura de las políticas.

No solamente podemos encontrar que tanto teórica como metodológicamente las políticas públicas reconocían la autentica participación de los diferentes actores en el proceso de formulación de políticas sino más allá, también llegó a pensarse que el proceso y desarrollo de la ciencia de políticas no solamente se ha dejado de lado, sino que la misma herencia de Harold D. Lasswell y Charles E. Merriam²⁴ había sido fragmentada.

²¹ Pressman y Wildavsky señalan que “Para nosotros, implementación significa precisamente lo que Webster y Roget dicen que hace: llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar. Pero ¿qué es lo que se esta implementando? Una política, naturalmente. Debe haber algo con anterioridad a la implementación; de otro modo, no habría nada que avanzara hacia el proceso de ésta. Un verbo como “implementar” debe tener un sujeto como política. Pero, normalmente, las políticas implican tanto las metas como los medios de alcanzarlas. ¿Cómo es, entonces, que hacemos una distinción entre una política y su implementación?. En nuestro estudio, la política es tratada como una declaración general de metas y objetivos.” (p. 54). En: Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Okland*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C./ F.C.E. México. 1998. 394 p.

²² Landau. Op. Cit., p. 277.

²³ Ibid., p. 280.

²⁴ Indudablemente sería necesario rescatar ideas tan enaltecedoras de alguien como Merriam y que sin duda para los estudiosos de políticas ha pasado de largo en no pocas veces. Para él, “una de las tareas de la política es asegurar la coexistencia de los valores especiales de cada uno de ellos –lo bueno, lo verdadero, lo bello- en sus mutuas relaciones en la sociedad en que se trate. *El Estado es el guardián especial del bien político, de lo políticamente verdadero o de lo políticamente bello*; pero éstos son sólo elementos de valores más amplios de

1.5. Corrientes principales en políticas públicas.

En las aportaciones posteriores habría que destacar las dos corrientes más sobresalientes que fueron la tradición sinóptica y antisinóptica así como los modelos empírico-analíticos y neopluralistas en el análisis de políticas. La necesidad de realizar políticas estaba en función de los valores humanos y en la participación cívica, la cual estaba más dirigida a la tradición neopluralista. En el debate de las dos tradiciones, la corriente sinóptica prevaleció como una metateoría y con una visión global del todo, la corriente antisinóptica hizo notar la imposibilidad de abarcar sistemas enteros de acción. Asimismo es necesario destacar que la participación cívica (ciudadana) pretendía que los actores interesados participaran con un alto grado de responsabilidad en el proceso y desarrollo de las políticas.

De esta manera “La corriente sinóptica pura se caracterizó con su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. Aunque la opinión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general, la tradición sinóptica probó ser ampliamente útil en la administración pública y el análisis de políticas.”²⁵

Bajo estas perspectivas, la dificultad de identificación con alguna de las dos corrientes es lo que nos lleva a pensar cual sería la más adecuada para poder explicar el contexto en el que se desarrolla mejor el estudio de la ciencia de políticas. Desde un punto de vista se puede inferir que la corriente antisinóptica es la que puede prevalecer, puesto que al aceptar los casos de estudio, como prueba empírica y la interdisciplinariedad de la que hablaba Lasswell, ponen de manifiesto su tendencia a la aceptación de dicha corriente y especialmente en el proceso de toma de decisiones. En esta corriente antisonóptica destacan

los cuales lo político sólo forma una parte, por muy importante que ésta sea en un momento dado de una situación especial.” (pp. 108-109) En: Merriam, Charles E. *Prólogo a la ciencia política*. Ed. F.C.E. México, 1941. 167 p. Las cursivas son mías.

²⁵ Garson, David G. “*De la ciencia de las políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso*”. En: Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Op. Cit., p. 159.

los estudios y aportaciones de Dhal, Lindblom, March, Simon y otros, quienes demostraron que la corriente sinóptica se estaba llevando por rumbo equivocado.

Podemos considerar que los estudios de políticas públicas todavía tenían y tienen mucho que ofrecer puesto que estaban vinculadas a la convivencia del hombre en sociedad y para la elaboración de políticas democráticas, en donde más que el individuo, el ciudadano cobra relevancia en los procesos por etapas, en un contexto y bajo ciertas normas.

El estudio de las ciencias de políticas y su relevancia, es indudablemente la orientación hacia los problemas y su solución, sin embargo habría que hacer notar que existen análisis que prefieren alejarse de los estudios de políticas y retroceden a la especialización disciplinaria y por lo tanto a la irrelevancia. Su posición es la defensa del enfoque unidisciplinario de las ciencias de políticas en donde se enfatiza el contexto y se presta una atención especial a la conducta humana con el principio de “intencionalidad” mediante el cual se pretende maximizar los resultados.²⁶

Como construcción intelectual, la concepción multidisciplinaria de las políticas públicas cobró vigor y tanto en la academia, como en las empresas y el gobierno, su utilidad remarcó la vigencia de los preceptos establecidos por Merriam y Lasswell. Su vínculo entre teoría y práctica proporcionaban a los analistas de políticas abstraer de los contextos verdaderos problemas de políticas. Sin embargo se llegó a pensar que “algunos estudiosos de políticas descuidan la importancia del proceso porque consideran que sólo el problema y la decisión son exclusivos del analista.”²⁷

El análisis de políticas públicas es un tema complejo pues, se han reconocido tanto estilos como paradigmas diferentes de comprobar, sin embargo es importante analizar su contenido político e histórico. En este sentido las políticas públicas parten de arribar al conocimiento previo de los problemas humanos, administrando y fundamentando los

²⁶ Para William Ascher en 1986 era “un importante movimiento intelectual claramente defendible, no porque sea el único relato ni la mejor aproximación a las políticas públicas”. En: *“La evolución de las ciencias de políticas”*. El estudio de las políticas públicas. Op. Cit., p. 182.

²⁷ Ibid., p. 193.

asuntos públicos y como señalan algunos autores es a partir de “una nueva era de la humanidad” propuesta por los positivistas y el reemplazo del conocimiento por la política y que fue considerado como un eje fundamental en la formación de Lasswell como herencia de su maestro Merriam.

Se destacó la importancia del sentido común, pero también de un amplio conocimiento de la sociedad, así las múltiples relaciones podrían propiciar un amplio sentido de pertenencia que constituye un entendimiento cultural. La pertenencia vincula a los individuos en sus actividades y problemas más próximos y los responsabiliza en el entendido de lo tuyo, lo mío y lo nuestro, considerado como patrimonio de todos. Los posicionamientos que determinan las ideologías, marcan la diferencia entre los contextos culturales y en ese sentido podemos entender las posiciones autoritarias y el juego político en el que se desarrollan las llamadas políticas públicas.

De esta forma la diferencia entre los positivistas se vuelve más dura contra los llamados “tecnócratas”, en el entendido de que se les considera como especialistas con saberes especiales que podían incidir en decisiones políticas de mayor envergadura; y es aquí en donde prevalece la fortaleza de la propuesta de Lasswell, en donde se destacaba la participación del investigador en el mundo humano, enfocada a una mayor participación. En cierta forma la tecnocracia viene a contribuir al mundo administrativo con ciertas características de reconocimiento a la participación y ambas son importantes en el mundo político y en el desarrollo de las políticas.

Las políticas públicas analizan y estudian los problemas del hombre, de los individuos y grupos en sociedad. Su utilidad se desprende de los actos de negociación, de transacción y de compromiso en donde se trata de llegar al consenso dirimiendo un conflicto de intereses mediante la asignación y uso de recursos públicos para una gobernabilidad más democrática.²⁸

²⁸ Uvalle señala que la gobernabilidad democrática “tiene como objetivo fortalecer las relaciones de la convivencia privada y pública, teniendo como referente el mundo de las libertades, la vigencia de la equidad, el fortalecimiento del bienestar social, la ampliación de las prácticas democráticas y la calidad de las políticas

En esta posición habremos de buscar que tipo de política arroja los mejores beneficios netos, quién los recibe y quién los paga. Es decir, a lo que debería enfocarse política pública es a la redistribución del ingreso y ofrecer mejores oportunidades a los grupos de la sociedad que se consideren más necesitados. Sin embargo habría que preguntarnos si en una sociedad como la nuestra podemos redistribuir un ingreso o una riqueza que no ha sido todavía generada.

No solamente en los aspectos de rentabilidad, sino tomando en consideración los costos de transacción, la distribución y los beneficios totales. Por consiguiente, lo político determina el grado de aceptabilidad de grupos organizados y por otra la participación de grupos de poder, los cuales determinan las consecuencias que el político debe pagar en la lucha por el poder. Es decir, se recurre a arreglos políticos en donde la política pública es determinada por grupos organizados con finalidades específicas para su intervención en la acción de gobierno.

La premisa básica del análisis de políticas son los resultados y parte de su importancia radica en la evaluación de esos resultados y una buena evaluación se obtiene de los beneficios que un programa proporciona y no de los costos o de la inversión en él. Así una política pública debería proporcionar elementos de comparación y seguir los beneficios obtenidos por medio de dicha política y no guiarse tanto por lo que el político quiere o desea obtener de esos programas. La finalidad de la política pública es en esencia beneficiar a aquellos actores involucrados en un problema específico, maximizando resultados y reduciendo los costos de transacción.

Nuevamente cabría resaltar que más allá de la evaluación administrativa a la que estamos acostumbrados en el ejercicio de gobierno, deberíamos de desarrollar una verdadera evaluación ciudadana, ya que finalmente es el ciudadano, los grupos organizados y si es posible la sociedad en su conjunto, quien evalúa o debería de evaluar el ejercicio de

públicas.”(p. 326) Uvalle Berrones, Ricardo (Coord). *“La naturaleza gubernamental de la administración pública.”* En: *Perfil contemporáneo de la administración pública*. Ed. IAPEM, A.C. Toluca, México. 2005.

gobierno y por lo tanto de la administración pública. En términos de costos, la traslación de costos negativos hacia la sociedad son constantes en nuestros gobiernos, sin embargo podríamos hacer que dichos costos disminuyeran aportando nuevas perspectivas de grupos organizados con diferentes posturas y conocimientos, tratando de esta manera, de disminuir los costos tanto de diseño como de operación de la política pública a realizar.

Bajo esta perspectiva el interés político, en la forma de políticas de gobierno, determina el impacto tanto en la asignación como en la distribución de los recursos, tratando de maximizar beneficios en ocasiones en donde no hay ningún receptor. Ejemplo de ello pueden ser los llamadas elefantes blancos que en administraciones pasadas han quedado ya en el olvido o proyectos actuales que sin ser consensados se quieren llevar a cabo sin el menor reconocimiento de la sociedad o de grupos específicos.

La tarea política del investigador y operador de políticas debería ser la de identificar quienes son los participantes directos de esa política e identificar quienes pagan los costos, de tal manera que sean ellos quienes determinen las acciones necesarias para controlar el proceso de la política y poder así manifestar su inconformidad. Bajo estos parámetros, el presupuesto se desprende como un eje fundamental que toca y llega hasta el nivel más alto, al igual que al nivel más bajo de las estructuras de gobierno.

En este sentido la necesidad de considerar a públicos informados es fundamental para proponer programas eficientes a la sociedad y si el político no cumple su castigo se vería reflejado en las elecciones, en el sentido más “mercantil” del voto²⁹ o incluso la destitución, por no contar con elementos que permitieran el llamado pago por desempeño.

Para determinar ese proceso constructivo de la política pública es importante señalar que la falta de interés por parte de la ciudadanía, puede deberse a estos últimos señalamientos, sin embargo, ¿qué es lo que determina que una sociedad sea participativa o no? La respuesta es

²⁹ Behn señala que “Las comunidades electorales no son rasgos permanentes del paisaje político tallados en la roca desde tiempos inmemorables por alguna misteriosa fuerza que aún no ha podido identificar la arqueología política.” Sin embargo más adelante señala que como complemento “Es preciso crear, organizar, motivar y movilizar a las comunidades electorales. También se les puede desordenar, confundir, desmoralizar y frustrar.” En: Behn, Robert D. *“El análisis de políticas y la política.”* Ibid., p. 273.

compleja pues se han considerado varios factores que determinan si una sociedad es participativa o no, como es el respeto a la autoestima³⁰ y la falta de confianza en quienes gobiernan. Asimismo, considero que en la actualidad, es decir en estos momentos, la principal demanda del ciudadano es la de contar con información que le permita conocer el efecto de una decisión política y si ésta será utilizada en su beneficio o en su contra.

Bajo estos aspectos el analista de políticas puede jugar un papel de suma importancia pues vería su propuesta en el sentido de ganancias para la sociedad y no para ganancias políticas, sin embargo es necesario el reconocimiento del ciudadano. En este sentido el ciudadano se convertiría en el jugador que establece las reglas y no solamente en un observador de la toma de decisiones. Es decir, en un primer momento el reconocimiento del ciudadano implica en una primera instancia hacerlo participe de la hechura de normas y de leyes que lo vinculen con el ejercicio y conocimiento pleno de derechos y obligaciones; en un segundo momento, vincular sus derechos y obligaciones con la capacidad de crear o generar los medios que le permitan, en su calidad de representado, tener una visión clara del por qué será tomada una decisión y no otra. La consecuencia lógica es la de hacerlo participe de la toma de decisiones públicas con la corresponsabilidad que como gobernado pueda ejercer.³¹

Bajo estas últimas ideas el concepto de ciudadano, implícito en los supuestos teóricos tanto de la democracia como de política pública, se reivindica como eje esencial del proceso y diseño institucional. No sólo debe ser visto como un mero votante, restringido a su carácter

³⁰ Uvalle, citando a Lasswell reconoce que lo que se encuentra lesionado en la actualidad es la autoestima ciudadana y que “Ganar la calle, los foros políticos y ser corresponsables en la gestión de lo público, es parte de la recuperación ciudadana. Ello significa que el radio de acción de los gobiernos no es limitado, sino acotado; que no es discrecional en sí, sino sujeto a restricciones; que no realizan lo que quieren, sino que deciden en razón de intereses y valores organizados a la manera de contrapesos. Demandar respeto a los espacios que definen la presencia de los ciudadanos en la vida pública, es ejemplo de cómo su autoestima no es producto de terapia alguna, sino resultado de luchas, protestas, movilizaciones, reclamos y autoorganización.”(p. 42) Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. México, 2003. 221 p.

³¹ En este mismo orden de ideas señala que “El ambiente político e institucional de las instituciones administrativas juega un papel clave en el destino de las políticas públicas.”(p. 332) Uvalle. *La naturaleza gubernamental de la administración pública*. Op. Cit.

de emitir un voto cada tres o seis años, sino de un ciudadano que se inserta en la vida pública y en los problemas que directamente le atañen.

En este sentido lo ciudadano recobra su fortaleza y su convicción de trabajar por un ideal, la búsqueda del bien común. La estrechez de una visión meramente electoral debe quedar atrás para dar paso a un ciudadano que se inserte de lleno en la vida pública³², sin embargo habría que dejar claro que mientras no existan las condiciones del reconocimiento del ciudadano y su autonomía, estaremos condenados a seguir pagando errores que indudablemente afectaran nuestras vidas y las de futuras generaciones.

La construcción o más bien el reconocimiento del ciudadano es prioritario para un país como el nuestro en donde existen aspectos que repercuten en la vida pública. Tendríamos que hacer valer derechos constitucionales como el derecho a la educación el cual permitiría tener públicos más informados y conscientes de su realidad política, que más allá de tener una visión partidista contribuyan a crear una nación firme en sus convicciones y con el reconocimiento de su plena autonomía, tanto en el aspecto personal, como en el reconocimiento de su autonomía territorial. En este sentido el respeto a las formas tradicionales de organización se presentan como el bastión de la fortaleza del espacio público en el ámbito local.³³ Aquí entiendo lo local como un espacio privado/público, acotado y específico en donde convergen una gama de intereses, tanto privados, como públicos.

³² Keane señalaba que “es verdad que la vida pública autónoma nunca podría llegar a ser idéntica al discurso (habla) y la acción felices, orientados a alcanzar un entendimiento mutuo. Tal como implica la propia teoría consensual de la verdad, de Habermas, la formación y administración democráticas de la vida pública presuponen que los entendimientos alcanzados entre los públicos siempre se pueden interpretar legítimamente, poner o revocar incondicionalmente. Respecto a esta condición de negociabilidad, la vida pública autónoma, por así decirlo, se prepara en contra de la ambigüedad semántica, y las consecuencias no deliberadas crónicamente vinculadas con los acuerdos efectivamente existentes. Estos acuerdos tienen que entenderse siempre como si estuvieran abiertos por los dos extremos, como renegociables.” (p. 290-291) En: Keane, John. *La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia*. Alianza Editorial. México. 1992. 452 p.

³³ Para Manuel Castells en *La era de la información*, la sociedad red, encuentra su principal problema en las fragmentaciones de la sociedad, su soporte y solución para él, es sin dudas el poder de la identidad y la comunidad local. Castells, Manuel. *La era de la información. “El poder de la identidad”* Economía, Sociedad y Cultura. Vol. II. Siglo XXI Editores. 3ª. Edición 2001. México. 495 p.

1.6. Segundo supuesto: pertinencia en el uso de políticas públicas.

Estas reflexiones acerca de los aspectos teóricos de las políticas públicas nos proporcionan la suficiente información para delinear nuestro siguiente supuesto el cual como mencione al principio de este apartado, parte de la idea de que se presenta como una falla en la forma de gobernar, puesto que estaríamos diferenciando la toma de decisiones de un gobierno autoritario (política gubernamental) contrario a los principios que establece la teoría de política pública.

Para demostrar este supuesto parto de tres elementos fundamentales: la información, el proceso de construcción democrática y la participación ciudadana, los cuales desarrollaré más adelante. Sin duda estos elementos son muy complejos, pero trataré de que mi argumento sea lo suficientemente sólido para demostrar que para el caso mexicano dista mucho para arribar a propuestas de política pública realmente democráticas. Aquí solo desarrollaré lo que respecta a la información.

Indudablemente el campo de las políticas públicas, desde su desarrollo, ha contribuido a generar más y mejores enfoques sobre los asuntos de gobierno, aunque en el contexto mexicano todavía deja mucho que desear. Los avances de aquellos que se han dedicado al estudio de las políticas públicas en nuestro contexto han ido avanzando y aunque con dificultades, las propuestas teóricas se han dirigido a cubrir más ciertos intereses políticos que de la misma sociedad.

Algunas de las primeras investigaciones sobre políticas públicas que se generaron en México fueron las de Luis F. Aguilar, como lo comente al principio, las cuales aportaron un cúmulo de conocimiento al estudioso de la administración pública, sin embargo años después se comenzó a interesar más por este tema y hubo quienes consideraron que podría llegar a convertirse en una disciplina³⁴ debido a que se consideraba un cambio en la forma

³⁴ Omar Guerrero consideraba que “Quizá esto explique por qué, gradualmente, las políticas públicas han propendido a convertirse gradualmente en una disciplina especializada o, más bien, en una ciencia social especializada, como la sociología, la ciencia política y la administración pública.”(p. 83) En: Guerrero, Omar.

de percibir los nuevos movimientos que se generaban en los actores políticos y en la administración pública.

Sin embargo la nueva disciplina como campo de conocimiento ya configurado se levantaba mostrando sus ventajas en no pocos países³⁵ y presentando sus bondades y su metodología para una mejor toma de decisiones en los gobiernos y de los actores involucrados en los problemas públicos. En este sentido las políticas públicas encontraban su cauce institucional para el logro de resultados crecientes.³⁶

Bajo estos parámetros la teoría fue creciendo y se aplicaron nuevos enfoques como el racionalista y el incrementalista³⁷, de éste último se esperaba que proporcionara productos al análisis de políticas y que ayudara al tomador de decisiones, más a fortalecer su posición como negociador en el juego de fuerzas políticas, que como elemento mismo de la toma de decisiones.

“Políticas públicas: interrogantes”. *Revista de Administración Pública*, RAP. No. 84 (Políticas Públicas). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993. (pp. 83-88).

³⁵ Al respecto puede revisarse a Guerrero Amparán, Juan Pablo. *“La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados.”*. En: Revista *Gestión y política pública*. Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995. (pp. 47-115) Distingue enfoques como: el “enfoque descriptivo; el “enfoque clínico”; el “enfoque normativo”; el “enfoque experimental”; el “enfoque pluralista”. Bajo estos enfoques se analiza la evaluación de políticas públicas de Estados Unidos, Alemania, Canadá, Reino Unido, Francia, Dinamarca, Países Bajos, Suiza, y Noruega.

³⁶ “Aquí hemos optado por definir a la política pública como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto.” Ibid, p. 48.

³⁷ Se considera que el autor de éste último concepto es Charles E. Lindblom. Su exposición la desarrolla en apartado XI. Vuelve a aplicarse la ciencia del “salir del paso” –sin obtener aún resultados definitivos (1979) en las páginas 343-372 del libro *Democracia y sistema de mercado*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Fondo de Cultura Económica. México. 1999. 504 p. Asimismo Robles señala que “el enfoque incrementalista hace patente la necesidad de habilidades negociadoras del tomador de decisiones y, por otro lado, el de administración estratégica destaca requerimientos de visión y capacidad sintetizadora.” (p. 92) En: Robles Tapia, Gonzalo. *La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas.* *Revista de Administración Pública*, RAP. No. 84 (Políticas Públicas). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993. (pp. 89-105) Lindblom señala que “la política incremental tiene algo saludable. Cuando se acompaña con secuencias de ensayo y error es una exploración inteligente. Reduce los riesgos de la controversia política, animando a los perdedores a aceptar sus pérdidas sin conmocionar todo el sistema político. Ayuda asimismo a mantener el consenso general sobre los valores básicos que la gente juzga necesarios para la aceptación voluntaria y amplia del gobierno democrático, dado que ningún asunto político concreto los cuestiona críticamente.”(p. 237) Lindblom Charles E. *“Todavía tratando de salir del paso”* (pp. 227-254). En: Aguilar, Villanueva Luis F. *La hechura de las políticas públicas*.

Bajo estos aspectos se ha llegado a considerar que el proceso de formulación de políticas públicas debe tener por lo menos los siguientes elementos: 1) definición del problema, 2) inclusión en agenda de gobierno, 3) implementación, 4) especificaciones de criterios de evaluación, 5) elección y eliminación de alternativas de acción, 6) la evaluación de políticas alternativas y 7) la selección de alternativas. Asimismo se ha considerado que debe contarse con algunos elementos como son la viabilidad técnica, la factibilidad financiera, la viabilidad política y la operabilidad administrativa. Sin duda estos elementos variarían de acuerdo a las expectativas que se tengan de cual política sea la mejor.³⁸

Si bien en cierto sentido estos elementos son parte de la formulación de políticas públicas es necesario reconocer que el papel fundamental es la recopilación de información y su proceso en el diseño e implementación de las políticas. En esta forma los análisis profesionales de información suponen la solución a los problemas de nuestra sociedad. Sin embargo hay que considerar que por lo menos debemos contar con la información necesaria y preservar el interés público en una sociedad democrática. Indudablemente el punto central es la toma de decisiones y el proceso que siguen las políticas como bien lo señalaba Lasswell: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, evaluación, terminación y valoración.³⁹

Bajo esta perspectiva uno de los ejes principales de este segundo supuesto es la información⁴⁰ que si bien por un lado requiere ser un ciudadano ilustrado, es decir con capacidad de conocimiento del problema o los problemas que le son inmediatos, también es necesario que éste disponga de la información que le permita tener un panorama amplio y

³⁸ Para José Luis Méndez “una política pública tendría, como política”, cuando menos seis elementos básicos, a saber: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución.” (p. 109) En: Méndez, José Luis. *Elementos Teóricos para un análisis más Integral de las Políticas Públicas (con referencia a algunas investigaciones concretas)*. *Revista de Administración Pública*. RAP. No. 84 (Políticas Públicas). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993. pp. 107-121.

³⁹ Para Brewer y deLeon, las políticas tienen una “serie de etapas sobre las cuales definieron el proceso de toma de decisiones: iniciación, estimación, selección, instrumentación, evaluación y terminación.” DeLeon, Peter. *Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes*. Op. Cit., p. 97.

⁴⁰ Castells señala que “La ciencia, la tecnología y la información también están organizadas en flujos globales, si bien en una estructura asimétrica. La propiedad de la información tecnológica desempeña un importante papel en la creación de una ventaja comparativa y los centros I+D se concentran fuertemente en ciertas zonas y en algunas empresas e Instituciones” (pág. 122). Castells, Manuel. *La era de la información*. Op. Cit., V. I. 590 p.

una visión completa del problema al que se va a enfrentar o se está enfrentando. Asimismo éste ciudadano tendrá que sentirse resguardado por todo un entramado institucional que le dé certeza jurídica de los actos que se van a realizar y que le permitirán una mayor credibilidad en los acuerdos institucionales.

1.7. La información y su importancia en el proceso de elaboración de políticas públicas.

La información⁴¹ en este sentido se convierte en punto nodal del proceso de elaboración de las políticas públicas y puede contar con tres elementos que son importantes; 1) Calidad, 2) suficiencia y 3) veracidad. La calidad de la información es indispensable para saber de qué fuentes proviene y que grado de confiabilidad se tiene, la complejidad de ésta y de la masificación de los materiales obtenidos, así como de las redes o de los sistemas de comunicación por los diversos medios con que se cuenta para obtenerla.

La información también abarca todas las restantes formas de transmisión y almacenamiento de información, incluyendo la televisión y otros medios impresos, eléctricos o electrónicos que se transmiten en las computadoras y en los diferentes medios que utilizan fibra óptica para la transmisión de datos e imágenes. El término información se refiere a los mensajes transmitidos: voz o música transmitida por teléfono o radio, imágenes transmitidas por sistemas de televisión, información digital en sistemas y redes de computadoras, e incluso a los impulsos nerviosos en organismos vivientes por medio de chips que permiten un almacenamiento de grandes cantidades de información.

De forma más general, la información ha sido y será un medio del cual dependan diversos campos de investigación como la cibernética, la criptografía (mensajes secretos ininteligibles para las personas que no poseen la clave para descifrarlo, puede contener mensajes encubiertos, códigos o números), la lingüística, la psicología, la estadística, y un

⁴¹ “En este caso el manejo, de de la información, el ejercicio de los presupuestos, la calidad, procesos de cooperación y el compromiso entre directivos y operadores son elementos decisivos en el curso de las políticas y el cumplimiento intermedio y final de sus objetivos.” (p. 333) Uvalle. *La naturaleza gubernamental de la administración pública*. Op. Cit.

sin número de disciplinas en donde además podemos considerar a la administración pública, destacando que la calidad de la información puede contribuir a una mejor toma de decisiones tanto del gobernante como del gobernado.⁴²

Bajo estos aspectos la calidad de la información juega un papel determinante en los aspectos de toma de decisiones para los actores involucrados en el diseño de las políticas públicas. Por un lado el tomador de decisiones se supone que sabe y conoce las diferentes alternativas con las que puede enfrentar el problema, por lo que su información deberá fluir de todos aquellos actores de la burocracia gubernamental que le permitan obtener una visión amplia del porqué una decisión y no otra. Por la otra el usuario o cliente, que es el que paga por un bien o servicio, será quien deberá conocer tanto las mejores alternativas como los costos de transacción de las decisiones tomadas por quienes intervendrían en el diseño y ejecución de la política o las políticas que se vayan a implementar.

La calidad de la información por una parte supondría que se parte de una referencia común del problema, común en el sentido de que tanto diseñadores como beneficiarios estarían compartiendo la misma información. En este sentido, la cantidad de procesos, entendidos como el consenso de los diseñadores de políticas en todos sus niveles, más que procedimientos, los cuales no dejan de ser verticales y unilaterales, en lo cual se ha encerrado la administración pública, nos darían la posibilidad de homogeneizarlos y poder realizar un proceso de recuperación de información que permita realizar las correcciones necesarias a los órganos decisores en los momentos clave del proceso de la política adoptada.

La suficiencia de información nos proporcionaría entonces los elementos necesarios para poder conocer cuanta y de que tipo de información necesitamos y disponemos para una mejor toma de decisiones. Es decir que mediante el proceso de selección de información se

⁴² Para Rifkin la información esta transformando al mundo en todas sus formas y contextos, hoy en la era del acceso se están provocando una infinidad de cambios en la sociedad, en los negocios en la vida individual y en la conquista del espacio. El uso de Internet está modificando todo en un complejo mercado cibernético en donde “se avanza en la desmaterialización de los productos físicos que durante largo tiempo fueron la medida de la riqueza en el mundo industrial.”(p. 49). Rifkin, Jeremy. *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Ed. Paidós. España. 2000. 366 p.

tendrían que realizar ponderaciones para determinar si ésta se encuentra en el desarrollo de todo el proceso y en qué puntos medulares no existe.

Esto implica indudablemente un proceso y diseño adecuado de comunicación, en este sentido considero necesario, la construcción, búsqueda y la utilización de espacios públicos para debates abiertos en donde la política deliberativa permita una buena comunicación entre todos los actores participantes en el diseño de políticas, para la obtención de información relevante y pertinente para el caso o problema a tratar.

Bajo estos aspectos, la veracidad implicaría que quienes proporcionan la información se conducirían con la verdad en todo el diseño y proceso de elaboración de la política, por lo que se necesitarían al menos tres elementos: a) un sentido de dirección; b) el propósito y c) la intencionalidad de responder a los problemas planteados conduciéndose en todo momento con altos valores éticos de los tomadores de decisiones.

Estos tres elementos deben tener algo en común que es precisamente el sentido de identidad, en donde tanto diseñadores como beneficiarios se identifican con el problema y se reconocen los disensos corresponsabilizándose para su solución.

En este segundo supuesto encontramos que por medio de la información la propuesta de Lasswell de la multidisciplina en los problemas de gobierno se fortalece y que requiere de la integración de diferentes enfoques para tener un panorama más amplio del problema. Tanto el enfoque multidisciplinario como sus aportaciones pueden proporcionarnos información suficiente para poder determinar qué tipo de soluciones podemos encontrar, delimitar correctamente el problema, plantear los supuestos (escenarios) posibles y las soluciones correctas, conocer los incentivos y desincentivos que permitan a los actores una mayor participación o no, y realizar estimaciones prospectivas espacio temporales con miras a la construcción de futuribles.

En este sentido la política pública desde mi punto de vista supone que el análisis de determinado problema, debe de contar con la información necesaria, correlacionada y

contextualizada para poder arribar a una adecuada toma de decisiones y poder realizar un examen más integral de todos sus componentes, tanto en el diseño y proceso, como en la evaluación de diferentes alternativas, así como en todo el proceso de cada una de sus partes.

Considero que la información en un país como el nuestro todavía no cuenta con la suficiencia y veracidad que debería tener ya que en los procesos de la supuesta “reforma del Estado”⁴³ apenas se está considerando el derecho de los ciudadanos al acceso de la información gubernamental, sin embargo el simple hecho de que ya se haya considerado es una avance para las generaciones venideras.⁴⁴

En este sentido política pública recobraría su esencia al depositar en manos de la ciudadanía un instrumento de ponderación para realizar políticas realmente públicas en las que no solamente se analizarían los costos de transacción, sino también los costos políticos. Bajo estos parámetros es importante reconocer en que medida se conforman los marcos institucionales y como estos determinan el espacio de acción de la política pública y los actores implicados en ella. En el siguiente capítulo mostramos cómo la construcción de instituciones se presenta como una estructura normativa y se hace necesaria para la convivencia humana y cómo se entrelazan con el espacio público, la democracia y la vida ciudadana.

⁴³ “Esta reforma se puede considerar complementaria; estableció un enunciado, sin que tuviera una vigencia o estableciera un verdadero derecho a los ciudadanos y no generaba obligación real a las autoridades, por lo cual no podía considerarse una verdadera garantía individual o social, no obstante estuviera incluido en el título primero de la Constitución, denominado ‘De las garantías individuales’.”(p. 48). García Camino, Bernardo. “*La ley de transparencia y acceso a la información*”. Revista mensual *Este país. Tendencias y opiniones*. Núm. 135, junio de 2002. (pp. 48-49)

⁴⁴ El 7 de octubre de 2001 fue firmado por el presidente Vicente Fox y los gobernadores de los Estados el “*Acuerdo político para el desarrollo Nacional*”, su finalidad es la de “Consolidar el acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a la información oficial, para generar una relación más democrática entre gobernantes y gobernados.”

II. Elementos teóricos sobre la institución y su relación con política pública.

Las referencias teóricas planteadas en el capítulo anterior nos llevan a explicar algunos de los elementos que configuran esta investigación, entre estos elementos podemos encontrar en principio cómo abordamos la importancia de la institución en el diseño de las políticas públicas y su relación tanto con la ciudadanía y la democracia como forma de vida, así como con la racionalidad, implícita en la convivencia humana.

Abordamos el concepto institución como una unidad política en donde convergen intereses, por una parte públicos y por la otra, privados, con la pretensión de resguardar la riqueza social mediante reglas de convivencia. Asimismo retomamos la visión jurídica de la institución como directriz de un colectivo social tanto regulativo como normativo e incluso recobramos algunos postulados que señalaba Weber al mencionar que la administración supone un cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación.

En la visión sociológica de la institución trato de explicar que es necesario comprender los procesos de transformación de las estructuras sociales, dándole importancia al sujeto y al proceso de socialización al mencionar que la institución no se puede reducir a la categoría de lo normativo, mencionamos también la construcción epistemológica los paradigmas positivista, pospositivista y el constructivismo.

Por otra parte consideramos la visión de la institución desde la economía política y explicamos la importancia de su estudio como el reconocimiento de las reglas del juego, en donde lo institucional adquiere una connotación de estabilidad y articulación propias de lo organizado. En un apartado retomo la importancia que tienen los derechos de propiedad y la responsabilidad del gobierno para garantizar certeza jurídica y confianza a los propietarios.

Desprendemos a la institución como un acto de racionalidad humana y su importancia en la organización, destacamos a la norma como una característica de la sociedad política, y su importancia en la construcción de la democracia y del espacio público como eje de institucionalidad en la creación del gobierno y su responsabilidad pública, destacando que es pública porque la sociedad es la que así lo determino. Reconocemos que en la diversidad y la pluralidad, las instituciones juegan un papel importante y contribuyen a la gobernabilidad.

2.1. La configuración teórica de la institución.

Los elementos teóricos sobre la institución nos llevan a abundar más en su contenido para tener una mejor comprensión de lo que por institución estamos entendiendo y la cual desde mi punto de vista se encuentra estrechamente relacionada con el referente de política pública. Sin duda habría que plantearnos algunas dudas como las siguientes: al hablar de instituciones, ¿qué tipo de instituciones necesitamos?, ¿creamos nuevas instituciones?, ¿consolidamos y fortalecemos las ya existentes?, ¿cómo mantener un equilibrio óptimo entre éstas?, ¿en que ámbito las necesitamos, en lo económico?, ¿en lo político?, ¿en lo social?, ¿en el mercado?, ¿cómo influye el ciudadano en la formación o fortalecimiento de estas instituciones, ya sean nuevas, viejas o de otro tipo?, ¿institucionalismo y neoinstitucionalismo? ¿Nuevas reglas de juego en una sociedad global? Estas son algunas interrogantes que me surgen y que trataré de aclarar.

En principio el término "institución" es un problema conceptual pues a sido utilizada por varias disciplinas de forma no muy clara, cada una de ellas a empleado de manera diferente dicho concepto, se emplea en numerosos textos sobre la organización y la empresa sin definirlo previamente, ni delimitar el sentido en que se le usa. El término "institución" desde el punto de vista económico se aplica de forma imprecisa cuando se le predica a la empresa como tipo de institución económica y social. En esta primera explicación quiero dejar claro que entiendo a la empresa como una administración de negocios, para ser más claros, y no identificarla con la ya añeja administración privada.

Bajo estos parámetros se pueden distinguir dos ámbitos de acción: por un lado la institución pública, en donde convergen los intereses de una comunidad política con la pretensión de alcanzar el bien común; por otro, la institución privada, con el objeto claramente definido que es obtener la mayor ganancia posible pero también tratando de preservar los derechos de propiedad, específicamente la propiedad privada. Ambos se conjugan para darle estabilidad a determinado sistema social con la pretensión de resguardar la riqueza social mediante reglas de convivencia.

Los planteamientos "institucionalistas" han sido de diversa índole, ya que incluso se ha llegado a pensar de que un saludo es una institución, pero aunque este apartado lleve este título, en la teoría de la organización, en realidad engloba también aspectos esenciales para la consideración de temas como culturas organizativas y aprendizaje organizacional, o incluso desde comportamientos éticos de las organizaciones que sin duda pueden tener aspectos con repercusiones prácticas indiscutibles.⁴⁵

En el contexto teórico una institución es definida como un "conjunto de estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras, que suministran estabilidad y sentido al comportamiento social. Las instituciones son soportadas por distintos factores - culturas, estructuras y rutinas - y operan en distintos niveles de jurisdicción"⁴⁶. Se trata de una delimitación del concepto, así como de contenido que puede hacerse más o menos clara y en la que se ha intentado retomar algunos aspectos que las distintas escuelas de pensamiento consideran como lo más relevante.

⁴⁵ Respecto a toda una serie de trabajos que se han desarrollado sobre el estudio de las organizaciones en la actualidad existen una gran cantidad de textos, sin embargo quiero destacar el trabajo de González Cornejo, Aurelio. *Desarrollo organizacional*. Editorial Pac. México, 2000. 411 p. En el cual aborda la teoría del desarrollo organizacional y los elementos que le son propios, como el individuo y su actitud, el diagnóstico organizacional y la intervención del individuo en los procesos, el cambio y la cultura organizacional, el conflicto y el trabajo en equipo y en un último capítulo las referencias que hace al desarrollo organizacional en México, sin embargo esta visión está enfocada más a la administración de negocios.

⁴⁶ Scott, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*. Londres: Sage. Citado por: Rodríguez de Rivera, José. *La dimensión INSTITUCIONAL y Cognitiva sobre la ORGANIZACIÓN*, p. 8.

Desde otro punto de vista la “institución” designa un sistema social, en el que las interacciones que generan ese mismo sistema son reguladas por valores⁴⁷, que aseguran la existencia del sistema y, si es posible, extienden el influjo de esa unidad social. En caso de ser necesario, las interacciones también están determinadas por intereses subjetivos, actitudes valorativas, necesidades y/o expectativas, en contra de lo que sucede en una comunidad, pero lo básico es que vengan determinadas por los valores intrínsecos de una sociedad.

2.2. La visión jurídica de la institución.

Desde el punto de vista jurídico, las instituciones del derecho romano señalan el contenido central de tipo de ordenación jurídica y que han sido heredadas hasta la actualidad. En general, la institución es concebida así como estructuración de tres momentos esenciales: a) una idea directriz sobre lo que se ha de emprender en un colectivo social, b) el poder que garantiza la realización de esa idea, y c) la manifestación de pertenencia o seguimiento de esa idea dentro del colectivo.

Hoy, las instituciones constituyen una parte esencial de la teoría o filosofía del derecho, que en el ámbito de objetos a que se extiende dicha parte coincide con el de la sociología de las instituciones. Ese dominio de fenómenos de carácter muy complejo es lo que la teoría debe explicar, no sólo valorar o tratar como factor normativo.

Las instituciones se caracterizan por una unidad básica y estructural entre su fundación: 'institutio' en su sentido primigenio de "statuir" y su recepción. El acto fundamentalmente podría haber sido de origen divino, pero cuando éste no es constatable, como sucede con la mayoría de las instituciones socialmente vigentes, también la última raíz de ese poder integrador y vinculante de la institución debería atribuirse a la voluntad divina que se manifestaría en el "actus" de obediencia a un "status" de trascendencia.

⁴⁷ No es mi intención adentrarme en el mundo de los valores, sin embargo en la actualidad muchos investigadores sociales están tratando de rescatar el mundo de los valores, tanto individuales, como colectivos, éticos o morales; entre estos destaca la libertad, la justicia, la honradez, la dignidad, la equidad o igualdad, la tolerancia, y el respeto a la diferencia, entre otros.

La referencia a esa fundamentación sería algo esencial en la misma humanidad que configura al hombre como ser en sociedad, pero donde la base última de la coherencia de esa sociedad sería trascendente y racional.

No está limitado el número de instituciones, junto al matrimonio, familia, Iglesia, Estado, también se consideran institucionalizados el trabajo, la actividad económica, y otras relaciones interpersonales o con respecto a cosas. Por lo tanto las instituciones no están a disposición unas de otras. La regulación y normatividad que se imponen a ciertas relaciones tienen carácter contingente, puntual. Por más que tengan ciertas bases trascendentes, su forma de actuar social es totalmente compleja.

Además, según mi percepción, no existe un orden global que abarque a todas las instituciones y que las jerarquice, como en la doctrina católica tradicional: la iglesia como sociedad perfecta está por encima del Estado⁴⁸. Tampoco existe así una base al principio de subsidiaridad propugnado en la teoría tomista e idealizada como una sociedad sin problemas y sin otro interés más que el bien común.

Las instituciones tienen una dimensión de normatividad, son vinculantes, aunque en distintos modos. En esa normatividad, lo decisivo es la relación personal, como en el caso del matrimonio o en el caso de la "propiedad"⁴⁹. A esta última institución, la propiedad, habremos de volver más adelante, ya que es el tema que me interesa.

El contenido vinculante de las instituciones se caracteriza por dos rasgos: la relación de aceptación de un tipo de dominio y la del principio de la solidaridad practicada entre todos

⁴⁸ Castoriadis, Cornelius. "Institución de la sociedad y religión". En: Vuelta. Revista mensual. No. 93. Vol. 8. agosto de 1984. (pp. 4-10). Para ampliar más el tema de la religión en la sociedad ver Turner, Bryan S. *La religión y la teoría social. Una perspectiva materialista*. Ed. F.C.E. México, 1988. 315 p. En un contexto más actual hay que destacar la postura del Papa Juan Pablo II en su última visita a México, en la cual se refirió a la obediencia de los "súbditos" a sus gobernantes, ¡qué paradoja, tantos muertos en el transcurso de la historia para lograr el reconocimiento del ciudadano!

⁴⁹ Vocablo latino, con igual significado en inglés, francés y español. Proviene de *proprietas*, sustantivo de *proprius*, que significa perteneciente a una persona y que a su vez viene de *prope*, cerca. Encierra derechos y obligaciones.

los miembros del ámbito institucionalizado. En este sentido la relación de un tipo de dominio es característico en la definición weberiana del Estado.⁵⁰

Para Weber “La dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí:

1. Que todo derecho, “pactado” u “otorgado”, puede ser *estatuído* de modo racional-racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)-, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito del poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.
2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de *reglas* abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y *que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación*, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación.
3. Que el soberano legal típico, la “persona puesta a la cabeza”, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.

Lo cual vale para el soberano legal que no es “funcionario”, por ejemplo: el presidente electivo de un estado.

4. Que -tal como se expresa habitualmente- el que obedece sólo lo hace en cuanto *miembro de la asociación* y sólo obedece “al derecho”.

Además señalaba que: “Las categorías fundamentales son, pues:

1. Un ejercicio continuado, sujeto a la ley, de funciones, dentro de
2. una competencia, que significa:
 - a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones.
 - b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y
 - c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.

Una actividad establecida de esa suerte se llama “magistratura” o “autoridad”.⁵¹

⁵⁰ Recordemos a Weber quien señalaba que: “El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de hombres sobre hombres basada en el medio de coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso, cuándo y por que lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya.”(pág. 1057). Weber, Max. *Economía y sociedad*. F.C.E. 2ª. Ed. 1964.

⁵¹ *Ibid*, *La administración legal con administración burocrática.*, pp. 173-180. Las cursivas son mías.

Esta larga cita de Weber nos muestra en cierta forma las características fundamentales de las reglas o normas a las que se sujeta (o se debería sujetar) una sociedad y que indudablemente permitirían una mejor comprensión racional de los individuos y sus formas de gobierno para alcanzar objetivos comunes.

En este sentido lo que demuestran las palabras de Weber es la articulación de un andamiaje institucional apegado a normas y leyes en las que es respetada la voluntad de la sociedad, independientemente de la elección de quien o quienes gobernarán. Indudablemente el apego a la ley se debe a que esa sociedad política se identifica con lo establecido, tanto para gobernantes como para gobernados, es decir un respeto mutuo de la institucionalidad. ¿Acaso no sería necesario que aquellos que nos dedicamos al estudio de la administración pública reconociéramos este argumento como parte importante en los procesos de las políticas públicas?

2.3. La visión sociológica de la institución.

Desde otro punto de vista el empleo del concepto "institución" tanto en la Sociología como en la antropología muestran divergencias. En la sociología y antropología cultural (llamada etnología) se ha trabajado sobre instituciones en referencia a las distintas esferas sociales, religiosas, familiar, política, cultural, económica, etc. Sin embargo todavía falta un análisis meta-disciplinar -o de orden multidisciplinar - sobre este campo conceptual y sobre las dimensiones de la realidad que designa, asimismo sobre las implicaciones de las distintas teorías y enfoques elaborados sobre el tema.

En la Sociología que estudia los problemas de la "crisis", de la transición de uno a otro estado del sistema social, la dimensión "institución" o "institucionalidad" es claramente un tema central para explicar o comprender los procesos de transformación. En este contexto, un subtema de importancia reconocido generalmente es el de la forma en que se da una multiplicación o diferenciación de primitivas instituciones en múltiples instituciones más especializadas en diversos ámbitos de la vida social, incluso hasta llegar a una excesiva proliferación "institucional" paralelo al proceso de burocratización establecido por Weber.

En la sociología se interpreta a las instituciones como estructuras sociales no necesariamente restringidas a la esfera jurídica y que escapan a la disposición inmediata del sujeto individual: más bien son comprendidas como algo que ayuda a la misma constitución del sujeto individual-social - en procesos de socialización - y que poseen una duración y fijeza en la configuración de las relaciones sociales, aunque estén condicionadas históricamente.

Estas ideas se han ido desarrollando paulatinamente por lo que conviene exponer una noción central de la sociología. Lo institucional va adquiriendo en esta interpretación la connotación de una estabilidad y articulación propias de lo organizado, así como el carácter de independencia ante la variabilidad (por no decir, volubilidad) de lo individual. Pero esta dimensión institucional no puede verse separada de los procesos reales en que el ser humano realiza su actividad vital y social.

Las instituciones se interpretan pues como estructuras de definición y estabilización de las formas de proceder del ser humano en el marco o entorno social. Estos procedimientos institucionalizados ayudan a la continuidad y estabilidad de las sociedades o de sus subsistemas. Las instituciones son consideradas, bajo estos aspectos, como creaciones sociales y formas de comportarse con cuya ayuda las sociedades históricas, o partes o segmentos de ellas, a pesar de inevitables fricciones o conflictos, consiguen una permanencia a lo largo del devenir histórico.

En la obra de Max Weber, el concepto de “institución” no es un elemento central del que dependa la interpretación de otros conceptos relevantes. Pero en su sociología, lo institucional designa un estado de cosas - en una comprensión cercana a la de Durkheim - en que, por ejemplo, la objetualización de un carisma se produciría cuando el dominio ligado inicialmente a la autoridad carismática de una persona se consolide con estructuras durables como formas diferenciadas de dominio.⁵²

⁵² Las características de dominio descritas por Weber en *Economía y sociedad*, así como en *El político y el científico* fueron la dominación legal, la tradicional y la carismática.

Esta consolidación estructural que origina una especie de substrato estable al que podrán conectarse en el futuro muy diversas acciones o relaciones, es lo esencial. Esto es lo que ha sucedido cuando se institucionalizan formas diferenciadas modernas, como cuando se distingue el hogar "oikos" y la actividad económica - un rasgo distintivo de la sociedad moderna -, o cuando se diferencian institucionalizándose otras funciones sociales como la educación, la configuración política de la formación e influjo de las opiniones de los ciudadanos en la forma de las actuales democracias con sus instituciones de partidos o parlamentos, etc.

Pero, en cuanto fenómeno estructural, la "institución" no se puede reducir a la categoría de lo "normativo" por más que dicha normatividad, o capacidad de regular sea algo inherente al concepto. Esto exige aclarar, desde un punto de vista epistemológico, la cuestión de cómo definir también las mismas categorías o filtros de la observación y análisis, o los métodos de descripción y análisis de este complejo temático sin dar por sentado que cualquier espontáneo enfoque del tema sea ya el apropiado a la complejidad del problema.

Naturalmente esta concepción epistemológica sobre el método tendrá un efecto decisivo sobre el posterior tratamiento y estudio de esta dimensión. La construcción epistemológica, como sucede al elegir uno de los posibles paradigmas: positivista, pospositivista, constructivista etc., implica también una selección del horizonte en que se estudiarán determinados contenidos, y por tanto, también, la eliminación de otros.

2.4. La institución y la economía política.

En un contexto más reciente y bajo la perspectiva de la economía política, Douglass Cecil. North (1990) considera el papel de las instituciones como similar al que ejercen las reglas del juego en un deporte "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana"⁵³. Constan de prescripciones formalizadas escritas así, como de códigos de

⁵³ North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. (p. 13). Ed. F.C.E. México. 1993. 179 p.

conducta implícitos - que están en la base de las reglas formales. Sin embargo dentro de esta relación descriptiva de las instituciones el problema principal lo constituyen las reglas informales, como vienen a ser los usos y costumbres de una sociedad determinada.

Cuando se violan tales códigos formales o informales se provoca una sanción. Una parte esencial del funcionamiento de las instituciones sería así el coste de constatar que se ha producido una infracción, y el de la severidad del castigo. Asimismo al referirse al cambio institucional nos dice que “Las consecuencias de la teoría consisten en que a lo largo del tiempo las instituciones ineficientes son descartadas en tanto que las eficientes sobreviven, por lo cual hay una evolución gradual de formas más eficientes de organización económica, política y social.”⁵⁴

El interés por el análisis institucional surgido durante la década de los 80's y comienzos de la de 90's, se debe en parte a las vagas explicaciones en que ha caído la escuela neoclásica y en parte también al cambio radical que ha supuesto la desaparición del sistema socioeconómico del comunismo soviético y la caída del muro de Berlín. Es lógico que estas convulsiones sociales despierten el interés por saber en profundidad algo más sobre los fundamentos de la economía; por ejemplo, en referencia al mercado, planificación, acción y elección libre, descentralización, acumulación de capital, e incluso el derecho de propiedad como una categoría burguesa, vinculada al desarrollo de la democracia,⁵⁵ etc.

Los temas relacionados con los problemas del institucionalismo han sido tratado por economistas como Williamson o Hodgson (1988), por sociólogos como Etzioni (1988), por teóricos de la organización como Sjöstrand (1975-1992)⁵⁶, y Powell y DiMaggio (1991),

⁵⁴ Ibid, p. 121.

⁵⁵ Recuérdese que en la Antigua Grecia tenían derecho a votar los ciudadanos libres, pero que contaban con propiedades, incluidos los esclavos en estos derechos de propiedad.

⁵⁶ Hodgson, G.M. (1988-1990) Economics and institutions: A manifesto for a modern institutional economics. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. Sjöstrand, S.-E. (1975): A Taxonomic Approach to Some Problems of Company Organization. En: Erhevervsökonomisk Tidskrift 39, pp. 109-124. Sjöstrand, S.-E. (1985): La organización de la sociedad. Lund: Doxa texto existente sólo en sueco. Sjöstrand, S.-E. (1986): The Dual Function of Organizations. En: Johnsen, E. (ed.) (1986): Trends and Megatrends in the Theory of Management. Copenhagen: Bratt International: Pp. 96-116. Sjöstrand, S.-E. (1989): Institutional Economics - An Overview. En: Williamson, O./ Sjöstrand S.-E./Johannson, J. (eds.): Perspectives on the Economics of Organization. Lund: Lund University Press, pp. 49-64. Sjöstrand, S.-E. (ed.)(1992): Institutional Change:

por politólogos como March y Olsen (1989), y por historiadores de la economía como Chandler (1977), Gustafsson (1991) y North (1973, 1990). También se han analizado los marcos legales y jurídicos así como las "reglas" de los sistemas socioeconómicos, Demsetz (1967), Posner (1977), North/Thomas (1973), y Bromley (1989), entre otros. En este contexto se discute el tema de los "property rights" y se definen las instituciones como sistemas de leyes o "reglas" que determinan las formas de relacionarse individuos (o propietarios), y se destaca que son consideradas más relevantes las relaciones entre individuos en las complejidades del mercado y que estas relaciones son reguladas normalmente con el derecho civil en actos de compra-venta de propiedades.

Quiero destacar que el hecho de citar a estos autores es que en los "derechos de propiedad" se encuentran elementos interesantes que considero me ayudarán a comprobar mi hipótesis, ya que el derecho de propiedad se vincula indudablemente con la posesión de tierras por particulares y del dominio público, que considero importantes para abrir una agenda de investigación que permita conocer e informar a una sociedad que indudablemente se mueve en un mercado inmobiliario y en el cual se justifica la necesidad de la presencia del gobierno como una agente regulador, que permita certeza y otorgue confianza a los propietarios.

En todos estos planteamientos se distinguen además distintos marcos u horizontes de relevancia y de semánticas dominantes aunque raramente sean exclusivos y normalmente aparezca cierta tendencia sincretista: por ejemplo, el orientado hacia los fundamentos y construcciones legales, o el centrado en la interacción humana y racionalidad individual primero, luego colectiva.

Los trabajos orientados según la perspectiva legal, reglas sancionadas socialmente, consideran más relevante el tema de los "contratos" entre personas. Podemos mencionar que por lo menos existen cinco elementos que le son propios: a) mercado, b) los movimientos sociales, c) el corporativismo, d) la asociación y e) el círculo en donde

imperar, es decir la jurisdicción. Lo institucional sería así una especie de infraestructura que facilita o dificulta la coordinación en la cooperación humana en la dimensión socio-organizacional y la reasignación de recursos en una dimensión económica. La premisa que permite la operación en la transacción de bienes de propiedad puede considerarse como el acuerdo al que llegan el productor y el comprador, o en su caso el que posee el bien y quien quiera poseerlo.

2.5. Las instituciones y su importancia en la racionalidad y la convivencia humana.

Las instituciones funcionan bajo contextos de racionalidad que gobiernan la interacción y emergen en la interacción humana. Una institución es así una construcción mental pero de origen social, no individual, que señala y distingue un sistema coherente y participado o reforzado de normas que regulan interacciones individuales en situaciones recurrentes. La institución no es pues un fenómeno objetivo, sino una construcción social.

De esta forma el Estado se reconoce como la organización política más importante en la vida contemporánea, como producto de la racionalidad humana, su estabilidad la encontramos en el cumplimiento de los derechos y obligaciones, tanto públicos como privados, asimismo en las instituciones creadas por la misma sociedad, especialmente manifestadas en las leyes y constituciones. Tanto el gobierno, en representación del Estado como sociedad, los gobernados, cooperan para poder cumplir con reciprocidad sus responsabilidades y perpetuar sus condiciones de vida mediante el cumplimiento y apego al imperio de la ley y a la administración de la justicia.⁵⁷

Lo institucional goza de las propiedades de: coherencia, vigencia, participación, recurrencia y estabilización de expectativas. Por un lado, un sistema social organizado es al mismo tiempo una manifestación, un fenómeno emergente desde un marco institucional

⁵⁷ Para Rawls “las instituciones son justas cuando no se hacen distinciones arbitrarias entre las personas al asignarles derechos y deberes básicos y cuando las reglas determinan un equilibrio debido entre pretensiones competitivas a las ventajas de la vida social. Los hombres pueden estar de acuerdo con esta descripción de las instituciones justas, ya que las nociones de distinción arbitraria y de equilibrio debido, incluidas en el concepto de justicia, están abiertas para que cada quien las interprete de acuerdo con los principios de justicia que acepte.” (p. 19) En: Rawls, John. *Teoría de la Justicia...* Ed. F.C.E. México, 1979. 549 p.

dominante, y también la arena en que compiten distintas instituciones. Por otra parte, los individuos también contribuyen en dichas arenas organizativas a reforzar, modificar, o cambiar tales marcos institucionales. Por ejemplo, los miembros de una organización concreta pueden expresar valores y racionalidades procedentes de otras esferas institucionales distintas a aquella con que interactúa primariamente su organización, como ejemplo: al introducir elementos de valores religiosos o políticos en un sistema inserto en el entorno institucional de mercado capitalista⁵⁸.

Mi percepción es que las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que suministran estabilidad y significado a la conducta social. Las instituciones se apoyan en varios portadores - culturas, estructuras, y rutinas - y operan a múltiples niveles de jurisdicción, esto es, obedecen a una interacción que permite a quienes intervienen en la convivencia social un respeto y un reconocimiento mutuo, delimitado por estructuras espacio-temporales en donde impera el acuerdo como producto de su derecho a pensar y relacionarse libremente, es decir como propiedad intelectual.

Observar los colectivos que llamamos organizaciones frente al entorno, desde la perspectiva y filtros del "institucionalismo" exige acentuar, frente al efecto dado habitualmente a las magnitudes duras (técnica, dinero, recursos, sistemas de producción) el papel de las actividades y observaciones desarrolladas en los niveles o dimensiones de conocimiento, psicológicas, sociales o políticas, éticas y de las fuerzas y complejos de regulación, estructuradas en creencias y normas etc., actúan en esas dimensiones - y eso habría que hacerlo a nivel formal o a nivel no-formal, de lo presupuesto tácitamente, no explicitado.

Entre esas magnitudes figuran ciertamente las del conocimiento, como los derechos de autor que se consideran fruto del trabajo intelectual y que ponderan derechos de propiedad,

⁵⁸ Indudablemente la postura tomada por los Estados Unidos de Norteamérica al considerarse como una "república comercial", marcaría su fortaleza y la de su propia sociedad capitalista a partir de 1787: "el espíritu del comercio tiende a suavizar las costumbres humanas y a extinguir esos inflamables humores que prenden con frecuencia las guerras, *Las repúblicas comerciales, como las nuestras, nunca estarán dispuestas a agotarse en ruinosas contiendas entre sí. Las gobernará el interés mutuo y cultivarán un espíritu de amistad y concordia.*" (p. 20) En: Hamilton, Madison, Jay. *El Federalista*. Ed. F.C.E. 2a. edición 1957 p. Las cursivas son mías.

normatividad y regulación cibernética incluso en el manejo de grandes flujos de información.

Estas "reglas" pueden venir por negociaciones internacionales, o surgen de estructuras ya existentes como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), o como producto de asociaciones empresariales o comerciales como el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio cuyo nombre en inglés es el de "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) o, el Tratado de Libre Comercio (TLC), la Organización Mundial de Comercio (OMC), etc. Como podemos observar las instituciones son planteadas generalmente como sistemas "normativos".

En la dimensión que le llamamos "normatividad", o lo que es lo mismo, la observación y la interpretación de los mismos sistemas de auto-observación son categorías de "normas", valores y culturas, generalmente compartidas por una sociedad política, que las marca como relevantes - en el campo observado - de las referencias a las creencias morales y obligaciones interiorizadas en cuanto dichos sistemas observados, las establecen como elementos diferentes y crean la base de su forma de construir un significado social o por consiguiente se insertan en un orden social ya establecido y por lo tanto, reconocido por los actores que se involucran en los diseños institucionales.

Desde este enfoque, las conductas no vienen guiadas por el interés o por conveniencia propia, sino por la conciencia del rol propio en una situación social ya sea interactiva, organizacional o social y por una obligación percibida a comportarse de una forma acorde a las expectativas de otros, o a pautas de conducta interiorizadas.

En el planteamiento neo-institucionalista, al mismo tiempo que se rechazan los presupuestos del utilitarismo reduccionista de la concepción neoclásica sobre la elección racional, se rechaza también la idea de una percepción "neutral axiológicamente"; siempre percibimos a través de la lente de los "juicios de valor" en el mejor de los casos, podremos tener conciencia de que son sólo eso, valoraciones, de la realidad organizacional. Es decir,

se parte de que la dimensión "normativa" es esencial en la observación de las decisiones que configuran la esencia del actuar y organizar, apegados al acuerdo que la misma sociedad a fijado como norma. Por lo tanto su significado puede variar en la construcción de lo que se instituye y del como se instituye.⁵⁹

2.6. La democracia como eje de institucionalidad en el espacio público.

La convivencia humana ha sido uno de los principios rectores y que históricamente se ha ido construyendo, aunque no siempre, por medio de la vida democrática, que al parecer ha sido adoptada por un buen número de países en el mundo. Si bien la construcción de la democracia ha sido un proceso determinado por la sociedad, también es cierto que ésta no ha sido igual en ningún país y en un tiempo histórico determinado.

Bajo esta perspectiva el desarrollo de la democracia en el mundo ha llevado a muchas sociedades y por consiguiente a los Estados a irlos perfeccionando. Sin embargo es precisamente esta serie de evoluciones las que han permitido a la mayoría de las sociedades la convivencia, en ocasiones armada, justificando el autoritarismo, y en otras pacífica, en las que se ha permitido la inclusión de grupos que en otros tiempos no eran considerados en la democracia antigua⁶⁰ y la búsqueda de un ideal que es y ha sido el bien común⁶¹.

⁵⁹ Castoriadis señala que la sociedad constituye e instituye las pautas de la convivencia social. *Ciudadanos sin brújula*. Ediciones Coyoacán. México. 2000.

⁶⁰ Al respecto pudiéramos citar varios autores clásicos y sus respectivos textos como referencia, sin embargo no es mi intención desarrollar un examen exhaustivo sobre estos autores. A quien le interese adentrarse en esta "evolución" puede comenzar desde los *"Diálogos" de Platón*, La *"Política"* de Aristóteles, *"La Democracia en América"* de Alexis de Toqueville (1805-1859), en donde se pueden reconocer cuatro elementos fundamentales de estudio: el poder, la industrialización, la estratificación y la cultura de masas. Sin embargo, es necesario reconocer que la democracia tal y como la vivió Toqueville en Estados Unidos, nos llevaría a tener cuando menos dos consideraciones adicionales; una es el contexto en que se presentan tanto el desarrollo de la democracia como el proceso de Revolución Industrial y la otra es la lucha por la igualdad y el reconocimiento de participación de los negros. Si algo le preocupaba a éste autor era sin duda que era más probable una guerra entre negros y blancos que hacia el exterior. En un sentido contractual, podemos citar el *"Contrato Social"* de Rousseau. En análisis más recientes sin duda existe *"La teoría de la democracia"*, así como *"Qué es la democracia"* de Jovani Sartori, *"La poliarquía"*, *"La democracia y sus críticos"* y *"La democracia, una guía para los ciudadanos"* de Robert Dahl entre otros autores que no dejan de ser menos importantes.

⁶¹ Al igual que punto anterior no son pocos los autores que han abordado el concepto de "bien común", entre los cameralistas existen varios autores que tratan ya este aspecto y antes de ellos uno de los más reconocidos dentro de la teoría administrativa ha sido Von Justi en *La ciencia del Estado*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. México. 1996. 143 p. Mancur Olson en *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. Ed. Limusa. México. 1992. 199 p., desarrolla éste concepto. John Elster

Pero ¿porqué hablar en éste trabajo de la democracia?, pues bien desde mi punto de vista es aquí en donde comienza el punto de partida de la formación de los gobiernos democráticos, legales y legítimos⁶² y la formulación de políticas públicas como una fase importante en la función de los gobiernos democráticos, la diferenciación entre funcionarios públicos electos y los funcionarios públicos designados. Asimismo, desde esta perspectiva podemos contemplar el origen mismo de la vida institucional y que como dije antes, supone el reconocimiento de la sociedad política en donde se generan, se constituyen y se instituyen las políticas, así como la construcción del espacio público como medio de interacción de esa comunidad política para dirimir sus conflictos, institucionalizarlos y fortalecerlos en las sociedades que se dicen democráticas a partir de la política deliberativa como bien lo señala Habermas: “La razón de ser del Estado no radica primordialmente en la protección de iguales derechos subjetivos, sino en la salvaguardia de un proceso inclusivo de formación de la opinión y de la voluntad común, en el que los ciudadanos libres e iguales se entienden acerca de metas y normas que serían de interés común para todos. Con esto a los ciudadanos republicanos se les exige algo más que una orientación en función de sus propios intereses.”⁶³

Las diferentes teorías que han tratado de explicar a la democracia, entre ellas a la que se ha denominado la teoría clásica, nos hacen ver a ésta como la forma ideal de organización de la sociedad, sin embargo existen estudiosos que han explicado que esta organización no ha sido fácil de conseguir y mucho menos de que los ciudadanos decidan participar en los asuntos de gobierno, que finalmente es el objetivo de las elecciones; es decir, por una parte el ciudadano demanda no solo una “polis”, sino una “buena polis” y por la otra su inclusión y satisfacción de demanda de bienes y servicios.

en *Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. Ed. Gedisa. España. 1998. 311 p., en donde aborda de manera extraordinaria el concepto de “bienes escasos”, Gilles Lipovetsky es otro de los autores que han escrito sobre la producción de bienes comunes en *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Ed. Anagrama. España. 1994. 283 p.

⁶² Norberto Bobbio señala que “legitimidad se refiere al título del poder, la legalidad al ejercicio del poder. De aquí que lo opuesto del poder legítimo sea el poder de hecho y lo contrario del legal, sea el poder arbitrario. La legitimidad permite la distinción entre gobernantes y gobernados, la legalidad consiste en la diferenciación entre el buen gobierno y el mal gobierno”. (pág. 13) En: Bobbio, Norberto y Bovero Michel Angelo. *Origen y fundamentos del poder político*. Colección: Política y economía. Ed. Enlace-Grijalvo. México, 1985, 120 p.

⁶³ Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. (p. 234, en especial ver páginas 231 a 246 “¿Qué significa política deliberativa?”) Ed. Paidós. México. 1999.

Para algunos estudiosos⁶⁴ se han replanteado tanto los objetivos, como el término mismo de democracia, hay quienes señalan que la democracia es procedimental y que no ha sido la defensora del bienestar del pueblo, sino al contrario de lo que podríamos pensar, ésta ha sido utilizada desde la época de los griegos con fines de grupos de interés que han logrado conquistar y retener el poder, utilizando a la democracia como un instrumento que les permite legitimarse y continuar dirigiendo como clase gobernante los destinos de la sociedad.

Hago la observación de que la teoría clásica de la democracia ha hecho hincapié en la “representatividad” que los funcionarios electos denotan en un primer supuesto, de llevar a cabo lo que los electores demandan y que cuidarán que las opiniones de los ciudadanos serán tomadas en cuenta. En este sentido, la construcción de la democracia y por consiguiente de ciudadanía entran en debate, ya que los mismos conceptos de democracia y del ciudadano ponen en tela de juicio a quienes son considerados ciudadanos y a quienes no, así como aquellos que participan y los que deciden no participar. A este punto habremos de volver más adelante.

Tratando de centrarnos en el debate podemos mencionar que entre los principios que pretende la democracia, se destaca que el fin primario que pretende es la elección de representantes y desde un punto de vista operativo se puede decir que el proceso democrático consiste en investir a los electores del poder de decidir las controversias y diferencias políticas, pero al invertir el orden de esta premisa nos lleva a adoptar otro criterio, en donde el papel del pueblo, en el ejercicio de su voto, es crear un gobierno que en algún momento pretenda y pueda desarrollar otro organismo que se dedique al cumplimiento de los compromisos contraídos con los electores, es decir que se necesita crear, en un ejercicio republicano, un poder ejecutivo, nacional o gobierno local, que como dijimos arriba sea legítimo en cuanto a su emanación del poder soberano del pueblo, legal, en el sentido de “dotación” y ejercicio de las leyes, que del pueblo mismo surge y a quien

⁶⁴ (Sartori, Dahl, Bobbio.)

los gobernantes representan y por último, el sometimiento a esas leyes, tanto de gobernantes como de gobernados.⁶⁵

Definir a la democracia⁶⁶ en la actualidad, y desde un punto de vista del mercado político⁶⁷ es un dilema, puesto que las preferencias políticas son vistas por el ciudadano “cliente” en el reconocimiento de la pluralidad, y a estos asuntos nos habremos de referir para poder hablar de un mercado. En este mercado más que tratar el caso de la libre competencia, tendríamos que sustituirlo por el de libre voto. La justificación de esto es que la democracia parece aplicar un método reconocido a la conducta humana de la lucha y de la competencia por el poder y que el método electoral es prácticamente el único método del que disponen para éste fin las comunidades de cualquier magnitud. Luego entonces, al definir la democracia podemos decir que es la integración de una sociedad de hombres libres e iguales que se agrupan para elegir a un gobierno representativo mediante reglas legales que se legitiman para investirlo de un poder discrecional.

Por otra parte es necesario, dentro de las estructuras de poder, considerar en algún momento la insurrección militar, la cual podría considerarse en algún momento desleal y fraudulenta,

⁶⁵ Ya Montesquieu en “*Del espíritu de las leyes*” hacia referencia a este difícil manejo y complejidad del entramado jurídico que rige a los gobiernos, sin embargo hay que destacar la virtud (política) y el amor a la patria, es decir, en palabras del autor, el amor a la igualdad. En un momento de nostalgia al presentar el prefacio de su libro que le llevó para elaborarlo cerca de veinte años, Montesquieu decía “Si yo pudiera hacer de modo que todo el mundo tuviera nuevas razones para amar sus deberes, su príncipe, su patria, sus leyes; que todos se sintieran más contentos en el país, el gobierno, el puesto que ha cada uno le ha tocado, yo me creería el hombre más feliz de los hombres.” Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Ed. Porrúa, México, 1971, 439 p.

⁶⁶ Sartori señala que “democracia” quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular, lo cual significa, en concreto, si es y en cuanto libremente consentido” (p. 23) “Decimos democracia para aludir, a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes “responden” a los gobernados. Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la cual la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa”.(p. 23-24). En: Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* TR. Tribunal Federal Electoral. Editorial Patria (Nueva Imagen), México, 1997. 330 p.

⁶⁷ Bobbio menciona que en el mercado de lo político “el voto es una mercancía que se puede ofrecer al mejor postor.” (p. 9) Asimismo indica que “Quiérase o no, el mercado político, en el sentido concreto de relación generalizada entre gobernantes y gobernados, es una característica de la democracia, ciertamente no de la democracia imaginada por Rousseau y por todos aquellos que creen que el aumento de la participación sea por sí mismo la panacea de todos nuestros males (una participación de controladores, no una participación de controladores controlados) sino de la democracia real que se nutre de este intercambio continuo entre productores y consumidores (o, inversamente, entre consumidores y productores) de poder.” (p. 112) En: Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. FCE. México. 1986. 136 p.

pues el hecho de no considerarla significaría quedarnos reducidos a una democracia ideal y completamente alejada de la realidad, en donde lo que pretendemos es que esta democracia, fundada en la realidad, permita la lucha de adversarios en la contienda política.

La democracia y la libertad individual desde esta perspectiva es una quimera, puesto que la libertad individual se subordina a la del “demos”, en palabras de Dahl, y la existencia de esta esfera de autonomía individual se ve atada a la voluntad del grupo mayoritario, cuyos límites son variables históricamente. Ninguna sociedad tolera la libertad absoluta, y a veces ni siquiera la de conciencia, o de manifestación del pensamiento, ninguna sociedad reduce a cero esa esfera. El método democrático no garantiza necesariamente una mayor cantidad de libertad individual de la que permitiría otro método político en circunstancias semejantes.

En una democracia gobernar significa tomar decisiones en aras del interés público, implica resolver problemas y formular opciones que respondan a quienes demandan distintas soluciones con cauce institucional. Los gobiernos tienen que reconocer que los cambios en una sociedad abierta⁶⁸ permiten una mayor corresponsabilidad y una mayor continuidad en el quehacer gubernamental en donde la eficacia debe ser la primera preocupación del gobierno. Las acciones del gobierno ya no son sólo un asunto de buenas intenciones, hoy en los gobiernos democráticos la sociedad demanda y exige un mundo de realizaciones.

De esta manera el electorado al tener la función primaria de crear un gobierno, también debería tener, como otra función adicional y del mismo peso también dentro de su legitimidad y su legalidad, y en donde coincido con Popper, también, la posibilidad de disolverlo.⁶⁹

⁶⁸ Popper señala que “seguiremos llamando *sociedad cerrada* a la sociedad mágica, tribal o colectivista, y *sociedad abierta* a aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales.” (p. 171) En: Popper, Karl R. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Ed. Paidós. México, 1957.

⁶⁹ Pooper señalaba que “El nuevo problema ya no se formularía preguntando “¿quién debe gobernar?”, sino mediante una pregunta muy diferente: “¿cómo debe estar constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y sin derramamiento de sangre?” En: Pooper, Karl R. “*Un repaso de mi teoría de la democracia*”. *Vuelta*. Revista mensual. Vol. 12. No. 143. Octubre de 1988. pp. 11-15.

Se pueden distinguir dos rasgos importantes: En una democracia la función primaria del voto y del electorado es crear un gobierno. Esta función puede ser desempeñada mediante la elección de un grupo o de un equipo completo de funcionarios para todos los cargos. Esta práctica caracteriza fundamentalmente la formación de los gobiernos locales. En los gobiernos nacionales se puede decir que crear un gobierno significa prácticamente decidir quien será el individuo que nos dirija. De tal suerte que el electorado no crea un gobierno, sino un órgano intermedio que normalmente queda estructurado por medio de representantes que configuran las fracciones parlamentarias.⁷⁰

Es esencial para un gobierno democrático que los valores políticos sean los que cuenten primordialmente, mientras que la idoneidad para los cargos se toma tan solo incidentalmente, ya que no se dispone del personal calificado o si se cuenta, ésta obedece a intereses particulares, especialmente de grupos políticos o camarillas. La autonomía e independencia de las fracciones parlamentarias debilita el paralelismo entre la persona elegida por el electorado, y por consiguiente, se logra el fortalecimiento de las fracciones parlamentarias, es decir que esa autonomía permite al cuerpo parlamentario realizar los mandatos que las mayorías les han planteado en su representación, además de depositar en ellos su confianza y al ejercer su independencia se distinguen claramente las esferas de acción de cada uno de estos actores. En este sentido hablar del cargo ¿o más bien del encargo?⁷¹ es tan antiguo como lo han sido los gobiernos democráticos, este se desarrolló y ha evolucionado lentamente, como parte del complejo cambio social, por lo que resulta difícil saber cuándo surge y como se fortalece.

En este último aspecto se ha destacado un elemento importante, la llamada “participación ciudadana” ha logrado insertarse poco a poco, pero todavía de forma no muy clara en las actividades gubernamentales, sin embargo no sólo se le ha apostado a ésta como un medio idóneo en el fortalecimiento del cargo. En este aspecto aquí debemos de considerar no solo

⁷⁰ Sartori señala que “Los sistemas parlamentarios deben su nombre a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano. Por tanto, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte.” (p. 116). En: Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Ed. F.C.E. México. 1994. 218 p.

⁷¹ Me quiero referir al encargo que como ciudadanos depositamos en nuestros representantes, es decir depositamos bienes de diversa índole, la casa habitación, la salud, recreación, pero sobre todo el bien máspreciado para el ser humano que es nuestra seguridad, la vida misma.

a lo ciudadano⁷², pues como señalamos arriba, como concepto, aún deja mucho que desear, sino más bien, incluir a otro tipo de “demos” organizado en el proceso de gobierno⁷³.

En particular el gabinete tiene en el proceso democrático una función diferente, distinta a la del presidente o la del primer ministro, o del partido, del parlamento o de la del electorado. Esta función va asociada a los negocios corrientes, llámese intereses, que despachan los miembros individuales del gabinete (funcionarios designados) en los distintos departamentos para los que son designados a fin de manejar las palancas de mando de una maquinaria burocrática, en la mayoría de los casos, no profesionalizada.⁷⁴

Existe sin embargo una relación muy remota, si es que la tiene, con la de vigilar que la voluntad del pueblo se cumpla en cada uno de estos departamentos. Es decir que la voluntad del pueblo, de pedir y exigir transparencia en los actos de gobierno, se encuentran con una serie de problemas que salen de sus manos, para poner como ejemplo en el mejor de los casos, problemas que nunca imaginó y en donde se encuentra el pueblo con resultados en los que nunca pensó y que no habría aprobado si se le hubieran sometido antes de su promulgación.

⁷² En su fabuloso libro *Ciudadanos sin brújula*, Cornelius Castoriadis hace notar que “Ya nadie sabe hoy lo que es ser ciudadano...” (p. 104.) Más adelante señala que “una ciudad esta hecha de ciudadanos, y ciudadano es aquel que es ‘capaz de gobernar y ser gobernado’ (Aristóteles). Pero es también como ya he dicho, una condición positiva del buen vivir de cada cual que depende de la ‘cualidad’ de los demás.” (p. 164) Castoriadis, Cornelius. *Ciudadanos sin brújula*. Op. Cit.

⁷³ Uvalle señala que “Un atributo de las sociedades modernas es que la confianza debe arraigarse como un modo de vida que da origen a las relaciones de compromiso que se orientan a fructificar en tipos de acuerdo institucional, los cuales son fundamentales para asegurar la pluralidad democrática. La confianza es parte esencial del patrimonio de la sociedad moderna pues con ella es posible generar la cultura de la aceptación y la credibilidad, las cuales son medulares para dar coherencia a los acuerdos públicos que se logran con el concurso de los actores sociales y políticos.” Uvalle Berrones, Ricardo. *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. (p. 106). Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 2007. 208 p.

⁷⁴ Para Uvalle “El fundamento de los servicios de carrera tiene su origen en que la pluralidad, la competencia y la lucha intensa por el poder requiere que las instituciones tengan un cuerpo de funcionarios calificados, comprometidos y responsables con el desarrollo de las políticas públicas que los gobiernos diseñan e implementan para atender demandas en competencia con base en una función pública eficaz.”(p. 85) En: León y Ramírez Juan Carlos. *Gestión y administración de la vida colectiva*. Op. Cit. Barzelay hace notar que “los legisladores electos deberían limitarse a la formulación de la política, en tanto que los funcionarios designados tendrían que concretarse a su ejecución.” (p. 22) En: Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./F.C.E. México, 1998. 236 p.

En otros tiempos la democracia manifestaba que ya fuera el Presidente o el Primer Ministro quien elegía, de entre el torrente ininterrumpido de problemas corrientes, aquellos que iban a convertirse en problemas parlamentarios o en agenda de gobierno, es decir, aquellos sobre los cuales se propone su gobierno presentar proyectos de ley, o, si no se siente seguro en este terreno, al menos proyectos de resolución. Por supuesto, todo gobierno recibe de su predecesor un legado de cuestiones pendientes que tal vez sea incapaz de esquivar.

En la técnica de proyecto de ley, la práctica equivale a decir que si rige el principio de mayoría la minoría está obligada a rendirse y a someterse a ella. De tal suerte que el parlamento no podía presentar una proposición de ley, pues esto se veía como una insurrección. Se pensaba que al no ser sancionada por el gobierno, la problemática surgía como un síntoma de que al gobierno se le iba el poder de las manos.

En la actualidad los espacios cada vez más abiertos de participación y de inclusión de grupos de expertos nos han obligado a ver esta problemática de manera muy diferente, en este sentido a los parlamentos les corresponde hacer las leyes (buenas leyes) y en parte adoptar medidas administrativas, lo cual hace válido de una u otra forma su comportamiento y justificación social. Y en esencia la institucionalidad se debería reconocer en su origen mismo, es decir en lo que la sociedad política plantea a sus representantes y en la obligación de estos de acatar los acuerdos de la mayoría. Aquí podemos encontrar la base teórica de la vida institucional, vinculada con los espacios públicos y los debates abiertos entre gobernantes y gobernados, así como los principios en los que se debería de generar la política pública.

Es natural que en algunos casos los organismos políticos dejan de hacerse cargo de ciertos problemas, bien sea porque los altos mandos de las fuerzas del gobierno y de la oposición no aprecien su valor político, social o económico, o porque dicho valor sea, en realidad dudoso. Las justificaciones más típicas por las que el gobierno y un gabinete potencial de la oposición pueden convenir tácitamente en dejar en paz un problema, a pesar de tener conciencia de su alcance, son sin duda las dificultades técnicas y de la disposición de información para su tratamiento y el temor de que causará dificultades locales.

Las sociedades humanas siempre han luchado por diferentes fines, y esos fines proporcionan la razón de ser o el significado de las actividades individuales correspondientes, es decir el fin social o valor social que le está dando origen, de no ser así, esta hipótesis no puede aceptarse como una explicación adecuada de las actividades a las que sirve. Una explicación lógica podría darse en el sentido de justificar porqué existe una actividad económica y la justificación más simple puede darse por un supuesto universal, es decir que los individuos necesitan comer, vestirse, habitación y otras necesidades primarias. Satisfacer esas necesidades es el fin o sentido social que justifica la producción de bienes y servicios.

En este sentido la política democrática sirve a este fin social y tenemos que partir de la lucha de la competencia por el poder y las magistraturas y darnos cuenta de si la función social se cumple, por decirlo así, subsidiariamente en el mismo sentido en que la producción es subsidiaria a la obtención de un lucro.

Retomando un poco lo que hemos venido tratando dentro del proceso democrático, podemos considerar que al papel del electorado sólo hay que agregar un punto adicional, por una parte los deseos de los miembros de un parlamento (¿representantes sociales?) no son los datos finales del proceso creador del gobierno, sino por el contrario son las de los representados, es decir los de la sociedad. Luego entonces, con el electorado puede hacerse una afirmación similar. Su decisión –glorificada ideológicamente en la expresión “llamado del pueblo”- no fluye de su iniciativa, sino que es configurada, y su configuración es una parte esencial del proceso democrático, pues presuponemos y además, deberíamos exigir que así lo fuera.

En otros aspectos los electores no deciden problemas pendientes, más bien exigen la resolución de problemas corrientes, casi podría llamarles problemas ordinarios y en algunas ocasiones previsible a una toma de decisión política. Pero por otra parte tampoco se eligen a los miembros del parlamento, con plena libertad, entre la población elegible, pues como señalamos arriba, en la mayoría de los casos son estructuras definidas por uno o varios

partidos políticos, o por decisión de un Presidente o de un Primer Ministro. En este sentido los electores se limitan a aceptar su oferta con preferencia a las demás o a rechazarla.

Existen dos justificaciones para que un hombre sea elegido auténticamente, por una parte, como líder local, puede dominar o influir en la tendencia del voto, pero a su vez este puede también ceder y negarse a competir designando a otro, al cual el mismo electorado pudo haber descubierto obrando por su propia iniciativa y considerarlo mejor calificado.⁷⁵

Desde esta perspectiva un partido político no es como nos haría creer la teoría clásica, un grupo de hombres que intentan fomentar el bienestar público en base de un principio sobre el que se han puesto de acuerdo. Este principio puede resultar peligroso porque es seductor, pues casi todos los partidos se equipan de una u otra forma de “ofertar” al “ciudadano cliente” de una serie de alternativas que en la campaña política pueden ser “vendibles”, por supuesto en una época dada, con un arsenal de principios y puntos programáticos, por lo que ningún partido puede definirse por sus principios. En este sentido el partido se puede describir como un grupo cuyos miembros se proponen actuar de manera tal que el consumo potencial de electores, sea el insumo principal en la lucha de la competencia por el poder político.

Entre los partidos y los agentes electorales de partido se encuentran aún más elementos que no son tratados de forma profunda, sin embargo puedo señalar que la respuesta al hecho es que la masa electoral, en este mercado político, es incapaz de otra acción que no sea la ya conocida representación⁷⁶, y a su vez esa representación es un intento de regular la competencia política de una manera exactamente similar a las prácticas correspondientes de

⁷⁵ Weber describía tres clases de autoridad y desde mi punto de vista de liderazgo, que ya destacaba *la carismática*; que supone investir a los líderes de poderes extraordinarios, tanto en aspectos de subordinación y obediencia y hasta dotarlos de cualidades mágicas, como han sido los héroes guerreros y los grandes demagogos, *la tradicional*, delegada por quienes poseen el derecho de regir por su propio nacimiento a una clase social y *la autoridad legal*, que corresponde a quienes desempeñan un liderazgo por su amplia capacidad y conocimiento técnico, en este sentido, la autoridad legal actúa de manera impersonal como instrumento de la ley. El modelo de burocracia ideal de Weber encuentra su base precisamente en la autoridad legal. (P. 706-716) En: Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. Cit.

⁷⁶ Flores Rentería señala que “La soberanía radica en el pueblo, pero éste no la ejerce directamente, sino que elige a sus representantes para que gobiernen en su nombre.”(p. 29). En: Flores Rentería, Joel. *El Gobierno Representativo. Orígenes y principios políticos en el pensamiento de la Revolución Francesa*. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1996. 101 p.

los asociados de una gran empresa. La psicotecnia⁷⁷ de dirección de un partido político y la propaganda de partido son algunos de los elementos que podemos destacar. Por otra parte las consignas, las marchas musicales, e incluso los eventos masivos organizados en la contienda electoral no son simples accesorios, son elementos esenciales de la política, como también lo es en la actualidad el manejo de la imagen en los medios masivos de comunicación y la opinión pública que se haga del político y a lo que Sartori define bien como video-política.⁷⁸

La democracia no significa, como lo hemos señalado antes, ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los dos sentidos evidentes de las expresiones “pueblo” y “gobernar”. La democracia desde mí muy particular punto de vista significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle. La democracia en la mayor de las veces es el gobierno del político y su gabinete. Desde este punto de vista la actividad política habría que reconsiderarla pues se puede señalar que la actividad política debería constituir una profesión y que la democracia debería llevar al poder a aquellos hombres preparados para que la política se convierta en profesión. Sin embargo, en la actualidad, pueden ser elegidos para servir en la política y en el parlamento hombres y mujeres de negocios, empresarios y abogados e incluso personas comunes, los cuales pueden aceptar el poder y ocasionalmente seguir atendiendo como hombres de negocios sus actividades, puesto que muchos de ellos continúan dependiendo de otras actividades para su sustento.

Desde esta perspectiva el éxito personal en la política más que un asenso implica una concentración de índole profesional que incluso necesita estar impregnada de valores éticos principalmente, y morales. En las democracias, la política se convierte inevitablemente en

⁷⁷ Entendida como un proceso refinado en el arte de la guerra y un perfil psicológico del manejo conductual.

⁷⁸ Sartori hace un análisis extraordinario a este tipo de actividades. Al respecto señala que “Siempre se le ha atribuido a la prensa, a la radio y a la televisión un especial significado democrático: una difusión más amplia de información y de ideas. Pero el valor democrático de la televisión –en las democracias- se va convirtiendo poco a poco en un engaño: un demo-poder atribuido a un demos desvirtuado.” (p. 129) En: Sartori, Giovanni. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Ed. Taurus. 1998. 151 p.

una carrera en la cual se refleja la diversidad de formas de pensar y de convivir de la sociedad política.⁷⁹

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

Sin embargo ante una participación más activa, la historia sugiere que rara vez los gobernantes y quienes detentan el poder, pretendan compartirlo de buen grado y es aquí en donde lo político se enfrenta con lo público y su negación a una transición democrática. El reto es encontrar estructuras o mecanismos que permitan una mayor participación de los diversos grupos sociales en la adopción de decisiones que antes solamente correspondían al gobierno. La política pública, como instrumento de interrelación entre gobernantes y gobernados podría contribuir en la búsqueda de mejores alternativas, haciendo las decisiones más públicas y más transparentes, para lo cual se considera necesaria la apertura de espacios públicos para llevar a cabo políticas verdaderamente deliberativas.⁸⁰

⁷⁹ Recordemos lo que ya exponía Max Weber, “Hay quienes viven de la política y hay quienes viven para la política.” En: Weber, Max. *El Político y el científico*. Ed. Alianza. Madrid. 1971. De aquí la necesidad de crear verdaderos profesionales de la política. Asimismo Charles E. Merriam consideraba que “El mundo envenenado necesita políticos en el pleno sentido del vocablo, filósofos políticos, estudiosos de la ciencia política, tecnólogos políticos y pueblos políticamente educados.” (p. 124). En: Merriam, Charles E. *Prólogo a la ciencia política*. Op. Cit.

⁸⁰ Para Dahl como para Habermas, la deliberación en la democracia es procedimental, sin embargo Habermas señala que “En un apalabra, el procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones presupone como portador una asociación que consiste en regular imparcialmente las condiciones de su convivencia. Lo que asocia a los miembros de la comunidad jurídica es en última instancia el lazo y vínculo lingüístico que mantiene unida a toda comunidad de comunicación.”(p. 383) En: Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Ed. Trotta. 2ª. Edición 2000. España. 687 p.

Es aquí en donde se rompe lo tradicional con lo innovador. Si realmente se quiere arribar a la democracia se deberán de establecer nuevas reglas de juego que permitan una mayor participación en la toma de decisiones y que devuelvan a la sociedad lo que le corresponde. De tal suerte que el poder sea un poder realmente delegado de la sociedad a sus representantes y no que estos sientan que al llegar al poder éste no les pueda ser arrebatado por quienes se lo han otorgado. En este sentido la democracia representativa exige que se modifiquen las estructuras de poder y que se reconozca que la sociedad demanda y determina el cumplimiento de los acuerdos de la mayoría.

Para contribuir a lo anterior la innovación tecnológica se presenta como una herramienta que puede permitir mejorar la toma de decisiones y que en la actualidad se podría considerar para legitimar las acciones de gobierno. Los cambios en las constituciones, las leyes y los reglamentos se presentan como una necesidad que es impostergable para los gobiernos si es que realmente se quiere arribar a la democracia o a las políticas públicas democráticas a las que aspiraba Lasswell. La concreción del bien común no se logrará si no se derriban esas barreras que se han propuesto quienes han equivocado el rumbo en la planeación de la vida de los Estados.

Al respecto, el cambio institucional reclama su propio espacio y como medio de la sociedad se plantea como una necesidad impostergable para el fortalecimiento del propio Estado. En este sentido el Estado debería generar una gestión pública más eficiente que repercuta en los asuntos de un buen gobierno⁸¹.

Entiendo como buen gobierno a aquel que juzgado por sus resultados se mantiene dentro de los principios de proporcionar a la sociedad a la que sirve una calidad de vida estable y segura y apegado al cumplimiento de las leyes y normas establecidos por la misma sociedad y el cual se caracteriza por sus posibilidades de concretar a favor del bien público

⁸¹ En un análisis de los clásicos sobre el buen gobierno, Enrique Suáres-Iñiguez señala que: “Un buen gobierno debe hacer valer la legislación y supeditarse a ella. La ley por encima del gobernante garantiza la salvación del Estado.” (p. 77) y más adelante señala que “Las *policies* que deben instrumentarse deben emanar de los problemas que se quieran solucionar. En la medida que el gobierno vaya resolviendo los más graves problemas sociales, irá ganando credibilidad.”(p. 89) Suáres-Iñiguez, Enrique. “*El buen gobierno*”. En: *Estudios Políticos*. Revista de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Sexta época. No. 26, enero-abril de 2001. (págs. 73-91).

los resultados esperados por la sociedad. Indudablemente se deberán de respetar las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida a favor de los individuos, grupos y regiones.

Si como punto de partida reconocemos a la diversidad y a la pluralidad de las demandas sociales entonces comenzaremos a reconocer que el ámbito de las competencias de las instituciones y el modo de abordarlas es complejo, sin embargo considero que con una gestión que atienda los problemas con procesos más eficientes podrían contribuir y ser parte del cambio y de la democratización del poder. En este caso política pública pretende ser un instrumento de racionalidad administrativa que permita una mejor gestión entre gobernantes y gobernados para tener una buena gobernabilidad o gobernanza.⁸²

Como premisa el Estado debe reconocer que la sociedad en su vida pública espera la prosperidad, propiciando por consiguiente una mayor garantía a la vida privada y a la misma vida pública en su multiplicidad de formas de organizaciones y mejorando sus condiciones óptimas de desarrollo para generar la riqueza que éste necesita.

Los cambios a los que se enfrenta el replanteamiento del Estado sugieren que como la organización política más importante de la sociedad, el Estado subsista para llevar a cabo el cumplimiento de las tareas que ésta le deposita y la cual exige a los gobiernos, como representantes del Estado, sean concretadas sus demandas y se cumplan, asimismo que se responda con eficiencia a los problemas que presentan en su vida cotidiana.

⁸² En la actualidad se está utilizando la palabra gobernanza como una palabra popular para indicar un nuevo modo de gobernar. Mayntz señala que “Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.”(p.1) Mayntz, Renate. “*El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna.*” En: *Revista Reforma y Democracia*. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela. 2001. No. 21. (pp.7-22). Para Peters la gobernanza “puede definirse más simplemente como el proceso de proporcionar dirección a la sociedad.”(p. 12) En: Peters, Guy B. “*La capacidad para gobernar ¿retrocediendo hacia el centro?*”. En: *Revista Reforma y democracia* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (CLAD) Caracas, Venezuela. 2003. No. 27 (pp. 9-30). Para Cabrero la gobernanza es un instrumento que permite establecer y esclarecer actores y articularlos para concretar una acción eficaz. Para él se adopta “el concepto de gobernanza como una cualidad particular de la acción pública, como enunciado que caracteriza aquellas situaciones de configuración de la acción pública en las que se observa una cierta armonía entre actores estatales y no estatales, y en las que las disfunciones, tensiones y conflictos tienden a ser poco frecuentes.”(p. 24) En: Cabrero Mendoza, Enrique. *Acción pública y desarrollo local*. Ed. F.C.E. México. 2005. 447 p.

La construcción del espacio público puede definirse en un principio como la organización básica del Estado, con una multiplicidad de grupos y organizaciones que enfrentan diferentes problemáticas, tomando en cuenta varios elementos como son: la diversidad territorial, con la riqueza de sus recursos naturales⁸³ o la escasez de éstos; demográfica, con sus grupos étnicos y diversidad de lenguajes⁸⁴ o podríamos llamarle también a aquellas multiculturalidad⁸⁵, la cual ya ha sido abordada por diversos estudiosos; económica, por la infinidad de relaciones que se dan dentro del mercado, ya sean locales, nacionales o internacionales; política, por su institucionalidad y su fortalecimiento en organizaciones de competencia electoral y social y por su capacidad de organizarse en múltiples temáticas y propiciar que las facultades otorgadas al Estado en representación de la sociedad, se conserven en un sistema que contribuya a mantener su vitalidad institucional y permita asegurar la convivencia social.

Desde esta perspectiva el gobierno tiene que desarrollar las aptitudes y actitudes que permitan cumplir con el propósito de plantear mejores sistemas en el desempeño del gobierno y que se convierta en el centro catalizador de las demandas ciudadanas. Al darles cabida en contextos diferentes y con una multiplicidad de problemáticas debe reconocer los marcos de la pluralidad en la democracia y desarrollar y fomentar el cumplimiento de las libertades públicas y privadas.

La pluralidad permite en la reforma del Estado⁸⁶ tener una fuerza creciente en el reconocimiento de las diferentes posturas de la sociedad y de racionalización del poder. También le permite reconocer que las diferencias sociales pueden cobrar mayor fuerza

⁸³ En el contexto internacional México es considerado entre los 17 países más ricos en recursos naturales en el mundo.

⁸⁴ En nuestro país están reconocidas por el Instituto Nacional Indigenista 62 lenguas. Cabe mencionar que los Estados con mayor cantidad de lenguas son Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Puebla. En: <http://www.ini.gob.mx/len9095>.

⁸⁵ En un seminario al que tuve el gusto de asistir con el Dr. Francisco Colom González, se discutía sobre los modelos multiculturalistas y toda esta nueva corriente de estudio. Para mayor información ver Colom González, Francisco (comp.). *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*. Ed. Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2001. 235 p.

⁸⁶ Sánchez González, José Juan. *Administración pública y reforma del Estado en México*. México. Ed. INAP. 1998. 254 p.

para racionalizar el ejercicio del poder y reconocer a la democracia como forma permanente de vida, es decir las diferencias sociales dan cabida a las diferentes formas de pensar, de sentir, de ver la realidad y de convivir en sociedad, de ver una realidad diferente a la que nos imaginamos y de vivir esa realidad en las mejores condiciones de vida e incluso proyectarla en el futuro deseable.

La convivencia política⁸⁷ permite reconocer las diferentes posturas de la sociedad y sus organizaciones, permite también convivir con aquella que lo deja identificarse con algunos elementos que le son propios y cercanos y que le permiten competir por el poder.⁸⁸

De esta forma la administración pública colabora con la política, ya no subordinada a ésta, sino trabajando conjuntamente, de forma paralela, en beneficio de la sociedad de manera más eficaz y corresponsable, entrelazada en la búsqueda del bien común. Esta relación es vital siempre y cuando se sustente en procesos de gestión ágiles, efectivos, indispensables y estratégicos. La sociedad demanda tanto de la política como de la administración pública una mayor eficiencia en beneficio de sus ciudadanos y en beneficio del fortalecimiento del mismo Estado. La relación entre política y administración se consolida con el objeto de materializar el bien común en beneficio de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto.

La administración pública debe reformarse de manera continua para desarrollar sus actividades con eficiencia y ya no con burocratismo, rigidez, o mayor pérdida de tiempo y el ya conocido culto al poder y la tramitología. Se reforma para hacer eficientes los procesos de gestión y en donde es evidente que los procesos de gestión pierden efectividad.

La administración pública reestructura las bases y las dimensiones del aparato burocrático y administrativo establecido con base en la centralización y la jerarquía, y la modifica

⁸⁷ Para Castoriadis la política es una creación ontológica “creación de un tipo de ser que se da explícitamente, aunque sea en parte, las leyes de su propia existencia y, al mismo tiempo, como proyecto de autonomía individual y colectiva.” En: *Ciudadanos sin brújula*, Op. Cit., p. 164.

⁸⁸ Para Bokser “la teoría política constituye una dimensión clave en la diversificación de enfoques que definen el estudio de la política y el desarrollo de la ciencia política. Hoy más que nunca la ciencia política ha establecido un compromiso con el pluralismo teórico toda vez que una de las más destacadas característica de la teoría política es su diversidad, tal como se manifiesta en la gran variedad de corrientes y escuelas de pensamiento que concurren para ampliar el conocimiento de la política y de lo político desde diferentes perspectivas.” En Bokser Liwerant, Judit. “*Teoría política*”. Mimeo., p. 1.

dándole preferencia a las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales. Es una administración que atiende a los efectos de coordinación social⁸⁹, de dirección por consenso y no de imposición, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas.

En este sentido la descentralización, juega un papel muy importante dentro de la reforma del Estado y de la administración pública pues opera teniendo como referencia la distribución del poder. Esto puede permitir que las relaciones funcionales del proceso de gobierno atiendan al ámbito de lo local y modifiquen la visión centralista de un gobierno “Federal”.⁹⁰

La vida pública reclama su autonomía y cuando esta autonomía es realidad, las instituciones administrativas y gubernamentales se refuerzan y se fortalecen otorgándole a la vida ciudadana mayores posibilidades de acceder a la democratización del poder y de competir en ámbitos plurales, reconociendo las diferencias como un acto de los valores intrínsecos de la sociedad y del individuo.

⁸⁹ Para Aguilar “La administración pública, entendida genéricamente como el conjunto de organizaciones y actividades de gobierno, orientadas a la provisión efectiva y permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, es indudablemente un factor de regulación, coordinación y articulación entre los grupos sociales y entre el conjunto social y el Estado...la administración, entendida como realidad o proceso social, es la distribución de diversas acciones o tareas entre múltiples actores, cuya cooperación o integración de esfuerzos facilita en principio el logro de los objetivos o la producción de los resultados buscados. Entendida en cambio, como dirección o gerencia, la administración es la capacidad y actividad de organizar la cooperación de múltiples actores con tareas diversas y asegurar la eficacia de la cooperación.” (pp. 124-125) Luis F. Aguilar. “*Coordinación social y administración pública*”. En: Lechner, Norbert. *Reforma del Estado y coordinación social*. Ed. Plaza y Valdés. Instituto de Investigaciones Sociales. México. 1999.

⁹⁰ Madison consideraba en 1787 que “en una democracia el pueblo se reúne y ejerce la función gubernativa personalmente; en una república se reúne y la administra por medio de sus agentes y representantes. Una democracia, por vía de consecuencia, estará confinada en un espacio pequeño. Una república puede extenderse a una amplia región.” (p. 53) En: Hamilton, Alejandro; Madison, Santiago y Jay Juan. *El Federalista*. 2ª. Ed. F.C.E. México. 1957. Posteriormente Toqueville reafirmaría esta percepción en *La democracia en América* en donde señala que el respeto a los espacios locales es sin duda lo que le da fortaleza institucional a la democracia norteamericana y un respeto especial a la figura del “juez”, quien se constituye como la base misma de la democracia. Anteriormente Locke en el *Ensayo sobre el Gobierno Civil* ya había coincidido en esa dimensión. Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Ed. Gernika. México. 4ª. Edición 2000. 230 p.

Con la autonomía la sociedad se refuerza y se consolida en el ámbito institucional, y como creación axiológica de la sociedad reclama del Estado una mayor libertad para actuar y producir la riqueza material que este no puede generar.

En las relaciones institucionales como las interinstitucionales, la administración pública posibilita la reestructuración de los feudos administrativos y de cotos de poder que ha imperado hasta nuestros días y que han estado opuestos a la modernización del proceso de gobierno. En este sentido la cooperación entre estas instituciones políticas, administrativas y sociales es una condición impostergable para la producción de un buen gobierno.

Lo unilateral y autoritario debe ser sustituido por la cooperación institucional en la búsqueda de la acción eficiente del gobierno, se pretende que no se desperdicien recursos públicos y que no se generen relaciones de clientelas políticas o burocráticas y que los resultados que la ciudadanía espera del gobierno sean alentadoras y que motiven a una mayor participación en la vida del Estado. La adecuada coordinación de las instituciones administrativas puede permitir obtener un mejor desempeño que fortalezca la vida pública del Estado y de la sociedad en su conjunto. Por esto la vida institucional reclama la vigencia de los derechos plenos del ciudadano y su fortalecimiento, así como la adecuación del entramado institucional.⁹¹

Tanto las relaciones intergubernamentales en la administración pública como la vida institucional propician que los diferentes ámbitos de gobierno de un Estado puedan interactuar de una manera más eficiente buscando la mayor utilidad pública y creando un mayor valor social.

En este sentido la reforma del Estado, de los gobiernos y de la administración pública en las sociedades contemporáneas, deben modificar los procesos establecidos y permitir una

⁹¹ Aguilar señala que “En el Estado social tienen presencia constituciones, grandes visiones de sociedad, compromiso de ética solidaria, leyes protectoras y promotoras de una convivencia segura y justa, pero en definitiva, todo lo normativo, lo proyectado y lo ideal se traduce en ‘ingeniería social’: conocimiento y habilidad para hacer cosas, cambiar las circunstancias de la realidad colectiva o personal consideradas negativas, producir efectos sensibles, arrojar resultados concretos.” (p. 132) Aguilar Villanueva, “*Coordinación social y administración pública*”. Op. Cit.

mayor interacción de ciudadanos y gobernantes. Estas modificaciones alteran, y obligan a modificar y replantear el papel que juegan las instituciones que los sustentan y que le dieron origen al propio Estado. En los cambios que se generan, el peso recae en el gobierno ya que este es el eje prioritario que dirige y coordina la vida y la convivencia de la sociedad en la búsqueda del bien común. Estos cambios provocan que tanto gobernados como gobernantes reajusten sus relaciones permanentemente.

Los gobiernos se encuentran inmersos en un mundo cambiante y como organizaciones públicas que intercambian información, recursos, servicios y bienes, la ciudadanía los obliga a una mayor eficiencia. El gobierno debido a su importancia pública, tiene la necesidad de transformarse continuamente y desde este punto de vista de la realidad social que tiene ante sí, tiene que asegurarse de que serán tratados desde otra óptica y ser considerados y establecidos como problemas públicos.⁹²

Como una obligación, el gobierno tiene que revisar constantemente su capacidad instalada, entendida como la infraestructura y organización humana especializada para dar respuesta a las demandas sociales, pues hay que considerar que su capacidad de adaptación y de respuesta, al no ser acertada, tiende a la inmovilidad y a reproducir los errores del pasado y mostrar su decadencia a los ojos de la sociedad en el presente y en la visión del futuro que queremos.⁹³

En la inserción de los gobiernos con los cambios mundiales, exige que estos mantengan su visión de conjunto nacional y de alta competencia en las responsabilidades que le encomienda la sociedad. En este sentido lo nacional tiende a un reconocimiento

⁹² En este sentido Aguilar menciona que “Los gobiernos y sus analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables. Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados.” (p. 59) En: Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio introductorio) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ed. Porrúa. México. 1993.

⁹³ En este sentido la planeación prospectiva debe jugar un papel fundamental pues pensar en prever los problemas públicos debería de constituir una actividad permanente en la administración pública. En palabras de Miklos “La prospectiva no busca ‘adivinar’ el futuro sino que pretende construirlo.” (p. 16) En: Miklos, Tomás. *Planeación prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*. Ed. Limusa. México. 2000.

internacional e incluso supranacional por lo cual debe de estar pendiente de los cambios y del proceso de reforma.

Luego entonces un gobierno que se reforma necesita incorporar prioridades en su agenda y alternativas viables para racionalizar, tanto recursos como procesos en sus diferentes ámbitos de acción pública. Si el gobierno revisa y modifica sus procesos de gestión en dirección adecuada y proporciona atención a los diferentes aspectos de la eficiencia así como de rendimiento y de desempeño, generará una reacción de credibilidad ciudadana.

Por otra parte el grado de gobernabilidad y legitimidad que se genera en la opinión ciudadana puede ser considerada como la clave para ganar o perder consensos y valorar los costos políticos. Por consiguiente, si la sociedad crea a los gobiernos y estos proporcionan buenos resultados a la sociedad, los ciudadanos otorgan su lealtad al gobierno mediante su principal arma que es el voto, o bien se pueden desilusionar y caer en la apatía al no ver respuestas favorables de éste.

El político en lo general puede fingir en público y hacer creer al “pueblo” en sus consignas, para las que en privado no deja de tener más que una sonrisa agorera. Y es aquí en donde se separa la política, lo político y las políticas,⁹⁴ y es precisamente esa escisión en donde se justifica el quehacer de la Administración Pública, ya que ésta, más que prometer, tiene que cumplir, y el no cumplir con lo planeado nos lleva a detectar las fallas que hubo, pero sobre todo nos obliga a responder a la sociedad, que finalmente es a la que servimos.

Lo público se justifica aquí precisamente y se diferencia de lo gubernamental en la medida en que la evaluación la realiza la sociedad. Los funcionarios son públicos porque así se los demanda la sociedad y es la sociedad la que determina quién habrá de gobernarle y en que medida habrá de restituirle por su trabajo. En este sentido lo público difiere de lo

⁹⁴ Aguilar menciona que es necesario diferenciar estos tres ámbitos de acción y señala que “El peor rescate de la política es convertirla en acción irracional, como arena donde se enfrentan y pactan treguas las pasiones, los prejuicios e intereses particulares que no pueden ofrecer razones de su validez e importancia pública, en caso de que moldeen las políticas de gobierno” (p. 23). Aguilar Villanueva, Luis. (Estudio introductorio) En: Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ed. F.C.E. México, 1997. 231 p.

gubernamental, pues es en lo público en donde se determina hasta donde se puede dotar al funcionario de atribuciones que tiene que cumplir en beneficio o incluso en contra de la misma sociedad.

Si tengo razón, la vida y fortaleza institucional reconocida por todos los actores participantes debe (o debería) propiciar un reconocimiento a la acción gubernamental, reflejada en la dimensión de la esfera de la administración pública y específicamente en el diseño de políticas públicas concretas. Asimismo esa fortaleza en sus instituciones debería proporcionar a la sociedad en su conjunto la confianza que supone el reconocimiento de las reglas del juego.

En este sentido las políticas públicas deberían encontrar cabida en espacios que suponen un andamiaje institucional fuerte y dotar al funcionario de legalidad y legitimidad en la toma de decisiones, otorgándole credibilidad y un fortalecimiento en la gobernabilidad ya que se reconocería a todos los actores en el diseño e implementación de las políticas, o por el contrario, hacerlos coparticipes en una elaboración errática de la o las políticas que se pretendían implementar.

Existen en el medio político, grupos de individuos con intereses especiales, y no en pocas ocasiones se han detectado grandes monopolios que han surgido de familias y tanto el médico como el ingeniero quieren hacer funcionar o reformar la vida misma de las instituciones de su país, sin embargo cada uno de ellos tiene otro tipo de intereses y pautas distintas a las que podemos tener ustedes y yo. Esta situación en la organización política, nos provoca dudas acerca de la eficiencia administrativa que se busca en las democracias, tanto en las sociedades grandes y con años de tradición, como en las democracias en proceso de fortalecimiento y todavía muy complejas.

En este sentido la eficiencia del gobierno democrático se queda atrás inevitablemente debido al desgaste y a causa de la tremenda pérdida de credibilidad que los ciudadanos van teniendo de los resultados de gobierno y por otra parte, los gobernantes deben concentrar buena parte de su energía en la búsqueda de consensos que impone a los dirigentes la

incesante batalla de nuevas formas de organización que han de librar tanto en los parlamentos y fuera de este.

Una hipótesis que se puede plantear es sin duda que el método democrático elabora toda una legislación y la administra, con la intención de conservar el poder. La formación y fortalecimiento del aparato legislativo, es decir el parlamento, pueden dar muestras de un adecuado cumplimiento de un marco normativo determinado, en donde el Estado mismo se justifica, por medio del gobierno, para poder actuar en nombre de la ciudadanía y cumplir con los mandatos de esta en la regulación y aplicación. Sin embargo los gobiernos son inestables, y es precisamente esta situación la que los obliga a mantenerse dentro del marco normativo y con una actitud de cara a la sociedad.

Los gobernantes, es decir los hombres que están en el timón⁹⁵ o cerca de él, llegan a tener una visión de corto alcance y esto provoca que en situaciones muy específicas se les haga sumamente difícil servir a los intereses, tanto a corto, como a largo plazo, de la nación en general, en especial de asuntos que puedan requerir un trabajo continuo y delicado, como puede ser la guerra.

En un Estado ideal la democracia debería de crear políticos profesionales, a los que posteriormente debería convertir en administradores y “hombres de Estado” como lo he señalado anteriormente, sin embargo, en la realidad nos encontramos con una serie de aficionados a la política a los cuales les falta todo, y si no, algunos de los conocimientos necesarios para la solución de los problemas con que se enfrentan. Estos normalmente desconocen muchas de las actividades de gobierno, incluso sin saber o tener conocimiento de qué van a hacer dentro de un sistema burocrático, en donde además de que arruinan a la burocracia, desalientan a sus mejores seguidores.⁹⁶

⁹⁵ “La palabra “gobierno” proviene de un término griego que significa “guiar.” El trabajo del gobierno es guiar el timón, no remar el barco. Proveer servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno con los remos.” (p. 53) E. S. Savas. En: Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ed. Gernika. México. 1994. 502 p.

⁹⁶ Bovero en una ponencia presentada en el Instituto Federal Electoral el día 4 de julio de 2002 señalaba que en una sociedad global se han desarrollado tres fenómenos importantes como son la globalización del miedo, la globalización de la guerra y los derechos humanos pisoteados, en cuanto a la democracia menciona que “cuando el proceso degenerativo se cumple, los resultados terminan siendo fatales: en el struggle for political

Podemos encontrar que poseen las cualidades de inteligencia y carácter que hacen un buen candidato, electo legal y legítimamente, pero no necesariamente son las que hacen un buen administrador. La selección organizada por medio del éxito en las urnas, que es el fin del político, puede eliminar a hombres que hubieran podido ser mejor calificados, ya que estos podrían haber tenido éxito en la dirección de otros de los muchos asuntos del país.

En este sentido, la construcción de la democracia no ha sido nada fácil en un gran número de naciones, y que de compilar una lista sería impresionante la serie de países en donde el método democrático se ha mantenido o poco a poco se ha desarrollado, especialmente si incluimos no sólo los casos en que se dio un cambio efectivo o un desconcierto nacional, sino también aquellos en que la nación llevó una vida saludable y prospera.⁹⁷

En el siguiente capítulo desarrollamos la construcción de espacios públicos y su importancia en la vida ciudadana como eje de institucionalidad en donde recobramos la idea del ciudadano y su revalorización en el espacio público así como el replanteamiento de algunos factores clave para el fortalecimiento de la democracia.

life de la democracia degenerada no vencen los mejores sino que, darwinianamente, los más aptos para ese ambiente. Y los que son más aptos para la democracia degenerada son individuos degenerados: precisamente los peores. De aquí, la que he bautizado como la *Kakistocracia*, es decir el gobierno de los peores.”(p. 6). En: Bovero, Michelangelo. “*Globalización, Democracia y Derechos*”. En: *Este país*. Revista mensual. Número 138. septiembre de 2002. pp. 2- 9. Las cursivas son mías.

⁹⁷ Juan J. Linz al referirse a los cambios que se identificaban en los regímenes democráticos sostenía que: “Nuestro criterio para definir una democracia puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas.” (p. 17) En: Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Ed. Patria. México. 1990. 167 p. Asimismo Adam Przeworski, Michael Álvarez, José Antonio Cheibur y Fernando Limongi en un análisis que les llevaría más de diez años y que arroja información relevante, señalan que al parecer los regímenes democráticos pasan por un periodo dictatorial o de autoritarismo, en su estudio señalan que: “Hallamos 224 regímenes, de los cuales 101 eran democracias y 123, dictaduras; observando 40 transiciones al régimen dictatorial y 50 al democrático. De los regímenes democráticos, había 50 sistemas parlamentarios, 46 sistemas presidenciales y ocho sistemas mixtos.” En Przeworski, Adam “*¿Qué hace durables a las democracias?*”. *Crónica legislativa*. México. Abril-mayo de 1996. pp. 199-217.

CAPÍTULO III. Construcción de espacios públicos y vida ciudadana.

La construcción de espacios públicos es importante como un medio idóneo de institucionalidad en donde pueden dirimirse problemas y reconocer las opiniones de los contrarios. Reconocemos la acción política como un medio de arreglos institucionales en donde la vida pública recobra su esencia al resguardar las mejores condiciones materiales de la sociedad.

En los procesos de reforma tanto del Estado, como del gobierno y de la administración pública han llevado a cuestionar hasta dónde los ciudadanos pueden participar bajo cualquiera de las dos corrientes principales en la construcción de la vida democrática: la corriente liberal y la corriente republicana en donde lo que pretendemos es rescatar la idea de la autonomía del ciudadano.

Consideramos la necesidad de que el ciudadano sea tomado en cuenta en el diseño de políticas realmente públicas y su inserción en una vida más democrática en donde recobre la confianza hacia sus gobernantes. Asimismo podemos destacar que un factor determinante es el conocimiento de sus derechos y obligaciones en el quehacer de la acción política. En este sentido el ciudadano debería ser considerado como la base del desarrollo político y agente permanente de negociación con el gobierno para lo cual establecemos que es necesario que existan ciudadanos más informados y consideramos a la educación como un medio que puede permitir una mayor calidad de ciudadanía.

Aunque bien la construcción de la democracia nos puede llevar a equivocarnos, también esto nos tendría que dar el derecho a corregirlo. En este capítulo desarrollamos tres consideraciones que pueden contribuir a un mejor desarrollo de nuestra democracia, como son personal altamente especializado en la vida política, la autonomía individual y colectiva y una administración pública o burocracia pública profesional.

3.1. El espacio público como eje de institucionalidad.

En este sentido la búsqueda y construcción de espacios públicos se desprenden como eje de vinculación entre gobernantes y gobernados y como medio idóneo de institucionalidad. Si bien dentro de una democracia se pretende arribar al consenso mediante el reconocimiento de las opiniones de los contrarios, el espacio público se levanta como el medio en donde deben de dirimirse las posturas y las mejores opciones de un arreglo. En este sentido la institucionalidad se reencuentra con su esencia misma que es la opinión de una sociedad informada y responsable de su entorno.

En la construcción de espacios públicos se reconocen los sitios en donde se comparten los intereses comunes, ya sea en las plazas o en los foros públicos se pretende arribar a consensos. La finalidad de estos es la acción política que pretendemos y dar mejor cabida a los arreglos institucionales. Las reuniones de individuos a diferencia de los ciudadanos radican principalmente en que estos últimos se insertan con una finalidad que pretende tener impacto en las decisiones políticas.⁹⁸ En este sentido se pueden distinguir dos tipos de sociedades, una sociedad política y una sociedad que se sustrae a esa participación política. Aquí habría que hacer una reflexión, puesto que lo público se ha tomado como patrimonio del Estado, y lo público implica ir más allá. El Estado se reconoce como una construcción intelectual de la sociedad y es público porque así lo demanda la sociedad⁹⁹.

⁹⁸ Rabortnikof encuentra la siguiente diferenciación entre lo público y lo privado: “a) Lo público como lo que es de interés o de utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad, y por ende a la autoridad de ella emanada, contra lo privado como aquello que se refiere a la utilidad y al interés individual....En oposición, lo privado, en esta primera acepción, designa lo que es particular e individual y aquello que, en su origen, pretende sustraerse a ese poder público (entendido como poder de la colectividad).” (p. 17). En: Rabortnikof, Nora. *El espacio público y la democracia moderna*. Ed. Instituto Federal Electoral. México. 1997. Colección: Temas de la democracia. Serie: Ensayos. Número 1.

⁹⁹ Locke señalaba en 1690 que: “El estado de naturaleza entre los hombres no se termina por un pacto cualquiera, sino por el único pacto de ponerse todos de acuerdo para entrar a formar una sola comunidad, un solo cuerpo político.” (p. 20) “Entiendo, pues, por poder político el derecho de hacer leyes que estén sancionadas con la pena capital, y, en consecuencia, de las sancionadas con penas menos graves, para la reglamentación y protección de la propiedad; y el de emplear las fuerzas del Estado para imponer la ejecución de tales leyes, y para defender a este de todo atropello extranjero; y todo ello únicamente con miras al bien público.” (p. 9) “el comienzo de la sociedad política depende del consenso de los individuos para reunirse e integrar una sociedad.” (p. 101) En: Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Ed. Gernika. México. 4ª. Edición 2000. 230 p.

La autoridad del Estado vía su operador el gobierno, es pública porque es depositada por la misma sociedad y ésta puede exigir que sea cumplida, siempre y cuando se reconozca el acuerdo de mayoría y cobre fuerza la vida institucional. La vida privada queda en manos del gobierno, que como institución pública, tiene la obligación de preservar las mejores condiciones materiales de la comunidad política, la vida misma del individuo y el aseguramiento de sus derechos de propiedad.¹⁰⁰ En este sentido el trabajo que ha costado a cada individuo el obtener sus propiedades es el sello que distingue lo tuyo, lo mío y lo nuestro y además, separa lo individual de lo colectivo. El trabajo asegura los derechos de propiedad de un individuo en la medida en que éste realiza los esfuerzos necesarios para obtener una cosa o bien, producto del uso de su razón, de su inteligencia o de su industriocidad, en palabras de Loke.

En esta perspectiva el espacio público se reconoce como el medio de convivencia social con una pretensión política, en donde se pretende ejercer derechos y obligaciones que suponen la libertad de actuar o incluso la de abstenerse. El peor error en este sentido puede ser la equivocada idea de que todo lo público es gubernamental¹⁰¹.

En el espacio público suponemos la interacción social de ciudadanos interesados en la política y en las repercusiones que puede tener una decisión a corto, mediano o largo plazo. En el espacio público reconocemos las reglas, ya sea morales, religiosas, éticas o de otra índole, con la pretensión del reconocimiento político. En este sentido el espacio público se erige como el medio predilecto para el debate y la controversia política en donde la toma de decisiones, como finalidad de las políticas públicas, puede contribuir a mejorar la vida institucional, convirtiéndose así en el medio que dispone el ciudadano y el gobierno para realizar acciones y dirimir sus controversias en la búsqueda de consensos mediante una política deliberativa.

¹⁰⁰ “El trabajo puso un sello que lo diferenció del común...El trabajo que me pertenecía, es decir, el sacarlos del estado común (natural) en que se encontraban, dejó marcada en ellos mi propiedad.” Ibid, pp. 35-36.

¹⁰¹ Uvalle señala que “La esencia pública de la administración no es equivalente al contenido estatal, esto es, lo público de la administración tiene su origen en la vida en común que es en donde los individuos trascienden su ámbito privado (lo tuyo y lo mío) para asociarse con fines de cooperación, información y responsabilidades compartidas que permitan dar vida al interés general. Por ello, de la eficiente administración de lo público depende la utilidad social, económica y política del Estado.” (p. 46). En: Uvalle Berrones, Ricardo. *“Liberalismo, Estado y Administración Pública”*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Ed. FCPyS. México. 1995. Número 161. pp. 31-84.

El reconocimiento del espacio público plantea una reconfiguración de la vida pública, pues considera las reformas institucionales, la disposición de información de los ciudadanos en los problemas que atañen a su entorno, el reconocimiento y fortaleza de la vida democrática, el desarrollo de las acciones del gobierno, la calidad y confianza de los procesos electorales y el impacto de las políticas públicas en la vida de una sociedad política, más que una sociedad doméstica.

La construcción del espacio público implica reconocer y desarrollar la capacidad ciudadana de intervención en los asuntos de gobierno y al mismo tiempo fortalecer la vida institucional¹⁰². En este sentido el espacio público se reivindica como el soporte del Estado mismo y como eje rector de la vida en sociedad.

3.2. Revalorización del ciudadano en el espacio público.

Los procesos de reforma del Estado, gobierno y administración pública nos llevan a replantear y a revalorar el papel que juega el ciudadano en la época contemporánea. Indudablemente surgen muchas preguntas que giran en torno a este tema. Para comenzar el debate algunas de estas pueden ser ¿cómo se ha visto al ciudadano en la antigüedad y cómo se ve en lo contemporáneo?, ¿cómo y a partir de cuándo han sido considerados como individuos con ejercicio de pleno derecho y por consiguiente de obligaciones?, ¿habrá que construir a esos ciudadanos?, ¿cómo se relacionan estos con la construcción de la democracia?, y para terminar ¿habremos de tener mejores ciudadanos en el futuro?

Nuevamente las respuestas que trataré de exponer se encuentran con dificultades que en el mejor de los casos pueden traer más dudas que contribuyan a una mejor comprensión de lo que estamos tratando de entender por ciudadano y su papel en el Estado contemporáneo.

¹⁰² Ayala Espino señala que: “La introducción de nuevas instituciones, o la reforma de las existentes, ha sido propuesta como un mecanismo para mejorar la asignación de recursos, la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso... en las economías en desarrollo.” Y más adelante señala que: “En estas últimas, las instituciones son inadecuadas. Por ejemplo, el sistema legal, los derechos de propiedad, los contratos, la independencia del sistema judicial, los sistemas de información públicos y privados, etc., son débiles e ineficientes. La presencia de instituciones ineficientes propicia el surgimiento de numerosas fallas del mercado y del Estado.”(p. 12) Ayala Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Ed. F.C.E. México. 1999. 397 p.

Bajo esta perspectiva los planteamientos que hago han sido considerados desde dos concepciones en la construcción de la democracia y que podríamos llamarles tradicionales. Una es la concepción liberal y la otra la republicana. La primera ha considerado al Estado como el eje articulador de los intereses de la sociedad, concibiendo a la administración pública como un sistema que permite una amplia comunicación e interrelación entre gobernantes y gobernados, suponiendo así mayores opciones de intercambio entre públicos y privados y en donde esta relación es estructurada en base a una economía de mercado.

En esta primera perspectiva, la política, entendida como la búsqueda del poder en el complejo entramado social, nos permite ver al ciudadano como un individuo que busca satisfacer sus intereses privados, en su esencia, y compartir intereses colectivos o sociales. Desde esta perspectiva el ciudadano utiliza a la administración pública como un aparato administrativo especializado del Estado que pretende alcanzar los fines comunes que el ciudadano está planteando y específicamente en la defensa de sus bienes y de la propiedad privada.¹⁰³

De lo anterior se desprende que la política debe concebirse como una forma de vida de la ciudadanía con alto deber y contenido ético. Es decir, que la ciudadanía deposita en aquellos que pretenden conquistar el poder toda su confianza¹⁰⁴ creyendo que sus demandas serán satisfechas en la medida de lo posible por quienes, una vez alcanzado y conquistado el poder, se perfilan para gobernar con un alto grado de responsabilidad pública y con la honestidad que los ciudadanos creen tener de los gobernantes electos.

¹⁰³ Aguilar menciona que “Los ciudadanos han aprendido a reivindicar sus derechos y libertades frente al poder público y, después de décadas de pasividad y ausentismo, han vuelto a valorar su pertenencia a una comunidad social y política y su corresponsabilidad en la tarea de asegurar la autonomía, integración, estabilidad y viabilidad de la comunidad de vida de sus padres y sus hijos. La PP (política pública), en congruencia con su propósito y espíritu público, incorpora hoy lo que se llama el “ciclo de la participación ciudadana”: información-consulta-delegación-control.” (p. 49) Aguilar Villanueva, Luis F. “*Las políticas públicas recientes: una mirada*”(pp. 35-54) En: Bejar Navarro, Raúl (Coord.) *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. Ed. UNAM. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. México. 2004. 76 p.

¹⁰⁴ Luhmann señala que “La confianza sólo es posible donde es posible la verdad...Para el caso del poder político, el ciudadano tiene ciertas expectativas respecto a las decisiones que deberían de ser adoptadas y puede hacer uso de las elecciones para demostrar su satisfacción o disgusto con las decisiones que efectivamente han sido tomadas. Por otra parte, se confía en el sistema político en la medida que deberá permitir que los ciudadanos lleven una vida digna.” (p. XXIV) En: Luhmann, Niklas. *Confianza*. Ed. Anthropos. Universidad Iberoamericana. México. 1996.

En este sentido la arena política puede ser considerada también como un espacio público en donde los miembros de una comunidad política, en su calidad de ciudadanos, persiguen, elaboran y consolidan sus esperanzas para materializar sus intereses y que permite el reconocimiento recíproco de los individuos en términos de igualdad, equidad y libertad por medio de sus representantes.

De lo anterior podemos desprender que la política no se desliga de las estructuras de gobierno pues demanda de la administración pública eficiencia y calidad en sus acciones, lo cual contribuye a legitimar la autodeterminación ciudadana y permite, a la vez, una mayor autonomía del accionar administrativo en beneficio del ciudadano y contribuye con la política para racionalizar el ejercicio del poder, esto es, la división de poderes¹⁰⁵.

Desde la perspectiva republicana el espacio público se convierte en el eje articulador del accionar del Estado y la sociedad recupera en el juego político su papel estratégico en donde demanda un mayor entendimiento entre los ciudadanos y la recuperación de su autonomía frente al Estado. En esta forma la comunicación política¹⁰⁶ se convierte en el punto de conexión entre sociedad y gobierno, vinculada también con los puntos estratégicos del poder administrativo y con los actos de opinión y voluntad de los ciudadanos.

¹⁰⁵ Para Uvalle “La confianza tiene su génesis en que la palabra y los compromisos con base en la vida republicana, se acreditan hasta conformar un clima de entendimiento y aceptación entre los contrarios, con el objetivo de evitar que los conflictos y tensiones sean fermentados. Una herramienta que hace factible que la confianza se extienda a lo largo y ancho de la sociedad son, sin duda, las políticas públicas. Con ellas se alude al modo de gobernar a la sociedad y tienen como cualidad, la incorporación de la voz, las capacidades y la corresponsabilidad de los ciudadanos para la atención y solución de los problemas públicos.” (p. 107) En: Uvalle Berrones, Ricardo. *Perspectiva de la administración pública contemporánea*. Op. Cit.

¹⁰⁶ Bajo los parámetros de la comunicación política, el discurso político juega un papel importante y como bien lo señalaba Arnaldo Córdoba “Este discurso político se origina en las clases medias, supuestamente como expresión típica de dichas clases, las cuales no constituirían parte del “pueblo”, pues su formación, miras e intereses las distancian de la vida y el sentir de aquél. Sin embargo, “buscan una identificación con el pueblo en la causa del progreso y desarrollo económico, social, cultural y político de la patria”. Tal sería la función del discurso seudorrevolucionario. Aquí se supone que “el pueblo” está, naturalmente, por la causa del progreso o desarrollo económico, social, cultural y político de la patria; que es -por así decirlo- su causa y que frente a ella no es un simple espectador pasivo. Se supone también que quienes mejor expresan esa “causa del pueblo” son los revolucionarios, en el discurso revolucionario, por el cual el “pueblo” tendría una natural fascinación.” (p. 320) Córdoba, Arnaldo. Comentario a “Determinaciones retóricas del discurso político seudorrevolucionario latinoamericano”, de José María Bulnes Aldunate. pp. 319-326. En: Monteforte Toledo, Mario. *El discurso político*. Ed. Nueva Imagen/Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1980. 326 p.

Estas dos perspectivas abren el debate sobre lo que por ciudadano estamos tratando de entender. Por una parte la tradición liberal concibe que el ciudadano está determinado por los derechos que este ha obtenido en las largas luchas por su reconocimiento frente al Estado. Asimismo en esta tradición el papel del Estado se presenta como el protector de estos derechos y como el principal guardián y juez de los derechos de propiedad de los ciudadanos.¹⁰⁷

La protección de esos derechos de propiedad son la base que le da origen al Estado. El Estado surge en su momento para resguardar la propiedad de los ciudadanos ante sí mismos y ante los acechos de otros Estados. Su sustento lo encuentra en los límites trazados por las leyes tanto nacionales como internacionales. En este sentido el Estado se refuerza y se fortalece cuando los ciudadanos perciben que se cumple con la ley y que no se violentan sus derechos, específicamente los que atentan a su propiedad y a sus derechos naturales.

El ejercicio de los derechos civiles presenta como premisa el reconocimiento a la vida, a la libertad y a la igualdad.¹⁰⁸ De los derechos políticos podemos decir que permiten al ciudadano hacer valer sus derechos en defensa de sus intereses privados y agregar sus voluntades con otros ciudadanos para conformar una voluntad política reflejada en la composición de los gobiernos.

En este sentido el ciudadano reclama su papel de ciudadano político y exige que sus derechos sean respetados. En este acto recupera su posición ante el Estado y el gobierno,

¹⁰⁷ Para Majone “Los derechos fundamentales que incluye los derechos de propiedad, la libertad de expresión, la independencia del Poder Judicial la libertad de contratación, son todos ellos logros del constitucionalismo moderno, y muchos estudios empíricos y teóricos han demostrado cuán importantes son esas garantías constitucionales para el desarrollo económico.”(p. 152) Majone, Giandomenico. *“La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla.”* En: Pardo, María del Carmen (Coord). *De la administración pública a la gobernanza*. Ed. COLMEX. México. 2004. (pp. 179-182)

¹⁰⁸ En este sentido la herencia dejada por la Revolución Francesa de 1789, libertad, Igualdad, Fraternidad, serían respaldadas por la Organización de las Naciones Unidas en 1945, firmada por 51 Estados miembros de ONU, creándose instituciones y organismos especializados que van a luchar por consagrar los derechos y libertades fundamentales del ser humano y a establecer los mecanismos para su protección y defensa. Para un análisis del tema ver: Tapia Hernández, Silverio. *Reflexiones en torno a la declaración universal de derechos humanos*. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1998. 34 p. Para Rigoberta Menchú, premio Nóbel de la paz 1992, piensa que hoy dedicarse a la defensa de los derechos humanos es una actividad de mucho valor y de alto riesgo.

administra y racionaliza el poder discrecional otorgado al gobierno, ejerciendo su calidad de ciudadano y de individuo privado.

El ciudadano demanda que sus derechos cívicos sean respetados y que tanto su derecho a la participación activa en los actos de gobierno, así como su derecho a la comunicación en una comunidad política, se reflejen en el accionar del gobierno y de la racionalización del poder de los diferentes organismos administrativos. Mas allá del botín político de los gobernantes, lo que espera el ciudadano es que estos actúen de acuerdo a su principal objetivo, preservar las mejores condiciones de vida de sus ciudadanos y ante todo la seguridad y el respeto a su persona.

La autodeterminación política de los ciudadanos obliga al Estado a reconocer que una mayor libertad y una mayor autonomía proporcionan al ciudadano las bases que legitiman su existencia. En esta medida como institución de la sociedad política, exige que la libertad del ciudadano sea respetada y que el ejercicio de sus derechos sean protegidos.

Desde la perspectiva republicana se establece una interconexión en la legitimidad de las leyes y de la construcción de la democracia. Su perspectiva es la ya conocida “autodeterminación de los pueblos” y el imperio de la ley. Sobre la construcción de la democracia habremos de volver más adelante, por el momento regreso a la visión republicana y a los supuestos que impone el cumplimiento de la ley.

En relación con la perspectiva liberal, también la republicana rescata la importancia de los derechos del individuo y coincide con la convicción de que los derechos son agregación de voluntades de una comunidad política, sin embargo la primera sobrepone un derecho superior y que podríamos identificar como un derecho racional o incluso suprapolítico. La segunda rescata la importancia de reconocer los derechos como un bien común, que pretende consolidar el proyecto político de una comunidad. Para una los derechos políticos se convierten en frenos del poder y reconoce la agregación de voluntades como una función primaria del Estado. Para la otra la búsqueda y el reconocimiento de la pluralidad determinan la diferencia entre los diversos intereses y la constante participación del Estado

en la confrontación de intereses, proporcionando la mayor satisfacción posible a la comunidad política.

Bajo esta perspectiva la forma de conceptualizar al ciudadano nos lleva a considerar bajo que perspectiva nos estamos moviendo y aunque las dos tienen similitudes, también es cierto que los contextos en que fueron diseñadas distan mucho de nuestra realidad.¹⁰⁹

De acuerdo con lo anterior la naturaleza política es esencialmente una lucha para disponer de un mecanismo que permita diseñar y establecer una estructura burocrática en donde tanto su proceso de formación como de su consolidación permitan que la voluntad ciudadana, es decir esa voluntad política, se plasme y se vincule con la pretensión de alcanzar el bien común mediante contrapesos que regulan el poder único, esto es, la división de los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en el orden que yo pretendo.

En este sentido tanto la opinión como la construcción del espacio público determinan que la diversidad de actores colectivos tratarán de conseguir y adquirir posiciones de poder, por lo que los ciudadanos cuentan con un arma en esta lucha política, su voto. Y es mediante esta lucha política que los ciudadanos, por vía del voto, expresan sus preferencias y sus afinidades, reconociendo de entrada que en la pluralidad los disensos son la base del proceso de construcción de un gobierno democrático. De esta forma el diálogo se convierte en el elemento más importante del paradigma de la política que puede permitir una mayor autonomía ciudadana.

Aquí habría que preguntarnos si en el solo hecho de votar se agota a lo que le hemos venido llamando “participación ciudadana” y en que medida los actores políticos pueden reconocer en el ciudadano al elemento que suponemos le da vida al gobierno y que condiciones se le ofrecen para participar en las deliberaciones públicas.

¹⁰⁹ Roderic Ai Camp señalaba que “Desde el punto de vista comparativo, México ofrece muchas percepciones valiosas de la política y la conducta política. La característica mexicana que más ha intrigado a los estudiosos de la política comparativa es la estabilidad de su sistema político...El sistema mexicano es insólito en tanto que el antecedente del PRI, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), no fue lo que llevó al poder a la dirigencia política. Más bien la dirigencia creó el partido como medio para permanecer en el poder; el PRI fue fundado y controlado por la burocracia gubernamental.” (p. 28-29). En: Ai Camp, Roderic. *La política en México*. Ed. Siglo XXI. México. 2ª ed. 1997. 244 p.

En este sentido las posibilidades que puede brindar la construcción de espacios públicos, su respeto, su reconocimiento, podrían permitir que la deliberación pública se convierta en cooperación social¹¹⁰, en corresponsabilidad de la sociedad y gobierno como eje de cooperación entre ciudadanos y gobernantes.

Así la deliberación pública contribuye con el reconocimiento de los participantes y el respeto de sus derechos públicos y privados en la búsqueda y la satisfacción de sus intereses vitales y puede permitir que el voto no solo sea un medio, sino que contenga un alto valor social derivado del consenso y del reconocimiento de la diversidad de intereses, dejando de percibir al voto solamente como una forma de utilidad política y agregarle un mayor valor a la participación directa o representativa en la toma de decisiones.

La idea del ciudadano no solo nos ha llevado a considerar modelos meramente idealistas con la pretensión de que el ciudadano, en los procesos democráticos, busca y pretende materializar el bien común. Sin embargo podemos apreciar que tanto en la antigüedad como en el mundo contemporáneo, el ciudadano demanda qué tipo de sociedad desea y en qué forma quiere vivir para cubrir sus necesidades básicas.

Pero aquí habría que hacer algunas consideraciones. Si por pluralismo social y cultural reconocemos que existen infinidad de agregaciones de voluntades, con objetivos políticos diferentes, con intereses, orientaciones, ideologías y de identidades de comunidad, ¿es posible gobernar con políticas globalizadoras generales o totalitarias? ¿no sería mejor modificar su uso y de llevar a cabo la política más cercana al ciudadano? ¿en qué medida los gobiernos pueden enfrentar las demandas sociales directamente por medio de políticas que

¹¹⁰ Para Aguilar “En las nuevas teorías, técnicas y propuestas, la coordinación social ya no es sólo un efecto directo o secundario de la administración pública, sino que deviene un componente intrínseco de la misma acción administrativa y una condición básica de su eficacia. En las nuevas ideas y propuestas, la administración pública aumenta su eficacia en unión con el público ciudadano, de la misma manera que la política social es atinada y efectiva si es también social, producto de la sociedad y no sólo de las deliberaciones y acciones del círculo de gobernantes y funcionarios, disociadas de la deliberación y acción social.”(p. 140-141) Aguilar, Luis F. “*Coordinación social y administración pública*” En: Lechner, Norbert, Millán, Rene, Valdés Ugalde, Francisco (Coords.) *Reforma del Estado y coordinación social*. Op. Cit.

cada vez sean más públicas en el reconocimiento de los disensos y el establecimiento de consensos en todo el proceso, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas?

Quizá la reforma del Estado tan llevada y traída por políticos interesados en mantenerse en el poder no ha permitido arribar a un consenso en las modificaciones que se ven como obligadas en torno a una nueva Constitución como eje articulador de los intereses nacionales y en las supuestas “reglas del juego” claras que demanda la sociedad. Si este neoinstitucionalismo¹¹¹ obliga a los gobiernos a cambiar el rumbo y a considerar que ya no se puede gobernar como antes, ¿cómo entonces habremos de concebir al ciudadano?

Si por una parte consideramos que la lealtad ciudadana es producto de la confianza y aceptación que se tiene en los gobiernos ¿no habremos de poner en tela de juicio los resultados que estos presentan? En el campo de la política se ganan o se pierden adeptos todos los días. Sin embargo el mejor testimonio que tiene el ciudadano de la administración pública es que la vida pública debe llevar un alto grado de solidez, ser altamente productiva y hacer llegar el bienestar al mayor número de individuos pertenecientes a la sociedad.

Cuando los ciudadanos cumplen con sus derechos y obligaciones hay lealtad hacia los gobiernos, pero también demandan de éste certidumbre en las acciones legales, fiscales, políticas y administrativas con un alto sentido ético y de profesionalismo en el arte de gobernar¹¹². Asimismo demandan de sus gobernantes resultados que se reflejen en su calidad de vida y la sujeción a las normas que la misma sociedad establece.

¹¹¹ A manera de pregunta ¿Un nuevo institucionalismo? Friedland y Alford presentan un buen análisis de lo que ha sido considerado nuevo institucionalismo y señalan que “Las transformaciones institucionales son simultáneamente transformaciones materiales y simbólicas del mundo. Conllevan no sólo cambios en la estructura del poder y los intereses, sino también en la definición del poder y del interés.” (p. 312.) En: Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Ed. F.C.E. México. 1999. Para Ayala Espino “El neoinstitucionalismo es una revolución que apenas ha comenzado y que está en plena ebullición. Para algunos autores el neoinstitucionalismo es una autentica revolución intelectual que ha producido un arsenal de ideas para economistas, economistas políticos, historiadores económicos, sociólogos, historiadores y politólogos.” En: Ayala Espino, José. “*El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento político*”. Revista mensual: Comercio Exterior; enero de 2001. (pp. 44-57).

¹¹² Uvalle señala que “El diseño y operación de los sistemas de carrera corresponde a la edad institucional de la democracia, es decir, a la formalización de reglas de funcionamiento que conviene autorizar para racionalizar los asuntos públicos que ingresan al circuito de las agendas, reglas y procedimientos.” (p. 86) En: León y Ramírez Juan Carlos. *Gestión y administración de la vida colectiva*. Op. Cit. Para una visión retrospectiva ver Dror, Yehezkel. “*El profesionalismo en el arte de gobernar*”. En: Revista de

Cuando los gobiernos caen en el incumplimiento de algunas de las responsabilidades encomendadas, manifiestan su inconformidad con los resultados que esperaban de la administración pública y por tanto, las relaciones entre los ciudadanos y el propio gobierno entran en tensión. El reflejo de la vida material, el deterioro de la infraestructura urbana, de la seguridad pública, del empleo y de otros tantos temas, se convierten en el termómetro que mide la acción de gobierno, siendo los resultados el mejor indicador de lo prometido y lo alcanzado¹¹³.

En este sentido la administración pública se convierte en la fase más visible del gobierno en su relación con la sociedad. Mediante ella, el gobierno traduce en resultados lo que concibe como planes y programas. La acción gubernamental sólo se califica por medio de resultados finales, no como un gobierno de buenas intenciones¹¹⁴.

Las tareas que realiza responden a valores públicos de diversa índole, necesidades políticas de sus agremiados políticos y a reclamos del conjunto de la sociedad. Debido a esto la administración pública requiere ser creativa para proporcionar mayores expectativas a los ciudadanos, ser más productiva para buscar una mayor equidad en la distribución de la riqueza y contribuir a fortalecer la vida privada y pública.

Cuando los gobiernos pierden credibilidad en sus acciones y sus resultados no son eficientes, los ciudadanos tienden a cuestionar reiteradamente sus resultados y juzgan

Administración Pública No. 91. (pp. 51-76) *Ensayos sobre la nueva administración pública*. Ed. Instituto Nacional de administración Pública. México. 1996. 206 p.

¹¹³ En la actualidad y con el uso de las nuevas tecnologías podemos encontrar ONG's que están al tanto de lo que el gobierno hace o no hace, como ejemplo podemos mencionar a dos organismos que realizan funciones de seguimiento como son: el latinobarómetro que se encarga de medir la visión que tienen los ciudadanos de sus gobiernos y que se realiza a cada año, puede ser consultado en www.latinobarometro.org Consultado: 11-dic-2009, y Observatorio Ciudadano, <http://escrutiniopublico.blogspot.com> Consultado: 12-enero-2010.

¹¹⁴ Rose señala que "La eficacia es la primera preocupación del gobierno. El gobierno no es sólo un asunto de buenas intenciones, sino también de realizaciones. La eficacia es particularmente importante para el gran gobierno, porque mientras mayor sea un gobierno mayor será el impacto de sus programas sobre la sociedad, ya sea eficaz o ineficaz. Para ser eficaz, un gobierno debe ser capaz de movilizar recursos, asignar estos recursos dentro de su propio complejo de organizaciones y distribuirlos entre otras políticas públicas." (p. 113) En: Rose, Richard. *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, A.C./Fondo de Cultura Económica. México. 1998. 351 p.

fuertemente el bienestar social. Los ciudadanos se convierten en los jueces y premian o castigan en base a resultados.

El gobernar se identifica con un conjunto de acciones que los ciudadanos avalan o rechazan, de lo que el gobierno hace o no hace. Pero también significa responder con eficacia a lo que la sociedad esta demandando. La interacción gobierno-sociedad parte de un sistema de reglas y de decisiones políticas que influyen en diferentes instancias y diferentes modos de ejecución pero su objetivo es conseguir los resultados que la sociedad espera.¹¹⁵

Los resultados de un gobierno se califican por el grado de satisfacción de los servicios públicos que proporciona y que son realizados por la administración pública. Sus acciones incrementan el grado de aceptación en la calidad de vida de una comunidad ya que contribuye al bienestar material, moral e intelectual de sus ciudadanos fortaleciendo al mismo tiempo su credibilidad en la política.

Los resultados que presentan los gobiernos son clave para fortalecer la confianza¹¹⁶ que hay entre la sociedad y el propio gobierno. Los resultados esperados por los ciudadanos demandan calidad, suficiencia y oportunidad ya que son la forma en que la dirección administrativa impulsa, alienta y coordina a una mayor participación política de la sociedad.

Los gobiernos deben tratar de incrementar la confianza y la lealtad de los ciudadanos desarrollando mecanismos que permitan hacer uso de los preceptos constitucionales, en donde tanto derechos y obligaciones permitan cumplir con la legalidad y legitimidad del Estado de derecho.

¹¹⁵ De esta manera “La diversidad de los programas públicos no significa que todos sean igualmente importantes. La prioridad del gobierno se enuncia simplemente: haz lo que debes hacer. Sus actividades imprescindibles son relativamente pocas, pero cruciales.” Ibid, p. 325.

¹¹⁶ “la confianza es una relación social con su propio sistema especial de reglas. La confianza se da dentro de un marco de interacción que está influenciado tanto por la personalidad como por el sistema social, y no puede estar asociado exclusivamente con uno y otro.” (p. 9) En: Luhmann, Niklas. *Confianza*. Op. Cit.

En este sentido el concepto de ciudadano recobra su fortaleza al ser incluido en el uso pleno y en el ejercicio del derecho, sin embargo por otra parte también puede ser excluido al desconocer sus derechos. Cuando los ciudadanos cumplen con sus derechos y sus obligaciones el Estado se fortalece y por consiguiente la tendencia es a incrementar la lealtad y la colaboración social.¹¹⁷

Si por el contrario se presenta un Estado que violenta los derechos ciudadanos, la inconformidad se manifiesta tanto en los procesos de gestión entre ciudadanos y el propio gobierno, como en la colaboración en los objetivos nacionales. En este sentido el cumplimiento o incumplimiento del ejercicio de los derechos y obligaciones determinan la buena o mala relación entre gobernantes y gobernados.

Los gobiernos son instituciones creadas por la sociedad que tienen por objeto alcanzar resultados en beneficio de su propia sociedad y en su complejidad de organizaciones. Su tarea fundamental responde a reclamos sociales y necesidades públicas que involucran un alto grado de valores. Por consiguiente la vida ciudadana reclama el uso y ejercicio de valores tanto en la vida privada, como en la vida pública para que se respete el complejo entramado institucional.

Cuando los gobiernos no son eficientes pierden aceptación por parte de los ciudadanos ya que estos cuestionan los resultados y exigen el cumplimiento de las promesas de los políticos, castigando con el voto en contra y apremiando un cambio en la forma de gobernar.¹¹⁸

Cuando los resultados son satisfactorios se motiva a una mayor intervención de los ciudadanos en la acción de gobierno y es recompensada en las urnas otorgándole una mayor credibilidad así como colaboración en el ejercicio de gobierno y haciendo énfasis en cómo se han logrado los buenos resultados.

¹¹⁷ Para quienes deseen tener un conocimiento más profundo sobre participación ciudadana es recomendable revisar los libros de Cunill, Nuria. *Participación ciudadana*. CLAD. Caracas. 1989. 262 p. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Ed. Nueva Sociedad. CLAD. Venezuela, 1997. 308 p. y *Lo público no estatal*. CLAD. 1998., en donde se destaca el caso del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil.

¹¹⁸ Para Luhmann “la confianza se orienta al futuro...la confianza solamente es posible en un mundo familiar, necesita a la historia como trasfondo confiable.” (p.33) En: Luhmann, Niklas. *Confianza*. Op. Cit.

Sin embargo nuevamente surge otra pregunta al tratar de establecer una separación entre un mundo ideal, uno real y uno posible ¿qué grado de conocimiento tienen o deben tener los ciudadanos de sus derechos y obligaciones en un contexto tan cambiante de la realidad?

En un primer momento considero que al ciudadano que se imaginaron los clásicos ha dejado de estar vigente puesto que las reflexiones y referencias de quienes han escrito sobre este tema nos dejan una gran brecha en el conocimiento que todavía habrá de cuestionarse. Un ejemplo claro sería buscar la explicación del por qué las mujeres y los esclavos eran excluidos de la participación política, reservándose ésta solo a los hombres libres y con propiedades.

Otro aspecto puede ser si los ciudadanos antiguos (y los contemporáneos) tuvieron (y tienen) un conocimiento profundo y pleno de sus derechos y obligaciones en la construcción, producción y distribución del poder.

Por una parte habría que cuestionar que el ejercicio de la libertad, tanto en la antigüedad como en lo contemporáneo demanda certidumbre y un amplio respeto a la seguridad del individuo. Por otra esa seguridad otorga una mayor libertad y autonomía al ejercicio de los derechos ciudadanos.

En este sentido tanto la afirmación de ciudadanía como de la libertad¹¹⁹ han sido ejes articuladores del avance de civilización en el mundo. La afirmación de los derechos, el conocerlos, ejercerlos, afirmarlos, defenderlos y protegerlos es un compromiso no solo individual, sino socialmente necesario. Nuevamente habría que cuestionar si como ciudadanos reunimos estas características.

¹¹⁹ Más allá de la libertad, Raymond Aron señalaba que habría que hablar de libertades y reconoce que en “América las instituciones libres nacieron con la sociedad y tuvieron por fundamento no el espíritu de privilegio y de orgullo aristocrático, sino el espíritu religioso. Sometido a las leyes, el ciudadano obedece a un poder que respeta, quien quiera que sea el que lo retenga temporalmente. Al obedecer por oportunismo a un régimen sin legalidad, el ciudadano se degrada y se convierte en sujeto. O, como se dice hoy, se convierte en consumidor, preocupado por su bienestar, y no en ciudadano, preocupado y responsable de los asuntos públicos.” (pp. 26-27) En: Aron, Raymond. *Ensayo sobre las libertades*. Editorial Patria en coedición con el Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes. México. 1991. 235 p.

En éste país la crítica a la calidad de ciudadanos es terrible puesto que se ha considerado al ciudadano solamente como un elemento legitimador de las actividades políticas a través del voto, sin un conocimiento pleno y que implique un lenguaje sencillo para dar a conocer los programas de gobierno que se ofrecen por la diferentes plataformas políticas y que no solamente participen en los periodos electorales, volviendo a una actividad pasiva pos-electoral.¹²⁰

En este sentido nuevamente nos preguntamos ¿aquí se agota lo ciudadano?, ¿que participación tienen los ciudadanos después de una contienda electoral?

No pocos estudios han hecho énfasis en la necesidad de acrecentar la participación ciudadana en las acciones de gobierno, sin embargo también otros más han señalado que las frustraciones de “ver” esta participación es todavía incipiente.

La falta de una fortaleza ciudadana radica principalmente en el conocimiento y ejercicio pleno de derechos. El demandar a los gobiernos su cumplimiento ha provocado una lista interminable de problemas tanto en el aspecto de lo privado como en el público. En el privado, los individuos dotados del poder que les atribuye la ley, como ciudadanos, demandan no solamente que se cumpla con esta, demandan además que sus necesidades sean cubiertas en tiempo, con calidad y suficiencia.

En lo público, la exigencia cada vez mayor de información que permita conocer mejores medidas para una mejor formulación de políticas públicas, más sociales y menos gubernamentales, de aquí precisamente la propuesta inicial de desestatizar la política pública, otorgándole mayor autonomía a la sociedad política, en los espacios públicos

¹²⁰ Raymond Aron también decía que “las instituciones de la democracia liberal, tal y como se han establecido finalmente en América del Norte o en Europa Occidental, se definen más por la organización de una competición, animada por pasiones dispuestas a estallar, que por la soberanía del pueblo o el sufragio universal (casi todos los regímenes de nuestro tiempo invitan a votar e invocan a la voluntad del pueblo).” Ibid, p. 83.

locales y en el reconocimiento como eje articulador y corresponsable de las decisiones políticas.¹²¹

Así, es común ver en las calles o escuchar en los medios la infinidad de demandas de grupos que solicitan que se les dé alguna respuesta¹²². Tenemos grupos ecologistas solicitando leyes que regulen el medio ambiente; grupos en defensa de los indígenas que solicitan se respeten al menos sus derechos humanos; grupos de campesinos que defienden sus tierras por medidas mal tomadas por los gobiernos; empresarios que demandan una mejor miscelánea fiscal; burócratas que solicitan se respeten sus condiciones de trabajo; sindicatos que pretenden mejoras salariales y una infinidad de problemas de gobierno entre las que quiero destacar el respeto a la seguridad privada, al patrimonio familiar y a los bienes públicos.

Regresando nuevamente al concepto de ciudadano, habré de referir que ya no es vigente la idea de que es solamente “el que vive en la ciudad” sino algo más allá de la realidad en que éste se encuentra inmerso. Más bien el ciudadano debería ser considerado como la base del desarrollo político y agente permanente de negociación con el gobierno, defendiendo y exigiendo en todo momento la protección a la vida, el ejercicio de su libertad y el respeto a las propiedades de cada uno de sus miembros, así como a lo que es de todos.

Más allá del concepto jurídico, el ciudadano se convierte en el portador de la soberanía misma del Estado, su respaldo a las leyes y el ejercicio de su autonomía son representados por quienes el ciudadano elige para que lo gobierne, en beneficio de él y del fortalecimiento

¹²¹ Muy bien lo hace notar Habermas cuando dice que “En este asentimiento se expresan dos cosas: la razón falible de sujetos deliberantes que se convencen mutuamente de que una norma introducida hipotéticamente merece ser reconocida, y la libertad de sujetos legisladores que se entienden al mismo tiempo como autores de las normas a las que se someten como destinatarios. En el sentido de validez de las normas morales dejan sus huellas tanto la falibilidad del espíritu humano que descubre como la constructividad del espíritu que proyecta.” (p. 67) En: Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro*. Op. Cit.

¹²² Rodríguez Araujo señala que “Muchas de las organizaciones no gubernamentales por los derechos humanos, por la democracia electoral, contra la corrupción, por la defensa de la ecología, etc., se componen de miembros de clase media que se arrojan el derecho a hablar a nombre de toda la sociedad, sin preguntarle, por ejemplo, si entre sus prioridades tienen el mismo peso votar cada tres años que tener empleo, un salario digno y decoroso, educación y una dieta sana y suficiente.” (Suplemento, p. 4) En: Rodríguez Araujo, Octavio. “*El posmarxismo. Las nuevas izquierdas y Porto Alegre*”. Revista *Este país*. Número 135, junio de 2002.

del propio Estado¹²³. En este sentido la autonomía de la esfera privada demanda la igualdad en el ejercicio de los derechos y reforzar más una autonomía ciudadana en la esfera de lo público. En contraste, los funcionarios electos gozan de prebendas que en más de las veces se amparan con una infinidad de privilegios que implica la misma aplicabilidad que la ley les otorga (el fuero constitucional) y que pone en evidencia la diferencia entre el ciudadano y el funcionario.

Luego entonces la concepción de gobierno se modifica como una parte esencial de una comunidad política que pretende administrarse a sí misma y no como una parte separada del poder estatal. La administración pública se concibe como organización política con dirección administrativa, dirigida a satisfacer las necesidades de una sociedad determinada.

Esta estrecha relación exige que el ciudadano participe en la formación de las leyes que han de regir a un Estado y por consiguiente del conocimiento de los destinatarios de quienes espera obediencia¹²⁴. Por otra parte en la vigencia de ese Estado de derecho se establecen temporalidades que deben ser consideradas por los ciudadanos y los poderes conformados para la administración y el cumplimiento de la ley. En este sentido la participación del ciudadano en el diseño y aplicabilidad de la ley lo hace necesariamente autor de la misma y por consiguiente lo obliga a sujetarse a las propuestas que él mismo diseñó.

Bajo estos contenidos el ciudadano debe exigir que su autonomía sea respetada y en su organización política, entendida como una comunidad política, elabore y se dé así misma sus leyes. Asimismo es necesario que los ciudadanos exijan la institucionalización jurídica del uso de sus libertades tanto en lo privado como en lo público.¹²⁵

¹²³ Frederickson menciona al menos tres cualidades que debe reunir el ciudadano virtuoso: a) debe basarse en la Constitución; b) debe basarse en una noción fortalecida de la ciudadanía y c) asumir la responsabilidad moral individual. En este sentido civilidad, indulgencia y tolerancia son la moneda del mercado cívico. Frederickson, H. George. *"Hacia una teoría del público para la administración pública"*. En: Revista *Gestión y política pública*. Centro de Investigación y Docencia Económica. Vol. 1, número 1, julio-diciembre de 1992. (pp. 7-31)

¹²⁴ Locke señalaba que "La libertad del hombre en sociedad consiste en no estar sometido a otro poder legislativo que al que se establece por consentimiento dentro del Estado, ni al dominio de voluntad alguna, ni a las limitaciones de ley alguna, fuera de las que ese poder legislativo dicte de acuerdo con la comisión que se le ha confiado." (p. 29) En: Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Op. Cit.

¹²⁵ Bresser Pereira menciona que "Este mismo siglo fue también el de la afirmación de la democracia en todo el mundo. Y la democracia implica un desarrollo creciente de ciudadanía, que se afirma en la medida en que

Sin embargo en un mundo de diversidad cultural no se vislumbra una igualdad en los derechos de los ciudadanos¹²⁶. Por una parte podemos ver la lucha que han mantenido diversos grupos en torno a una problemática determinada. La lucha por la igualdad en la identidad sexual es un caso claro en torno a la diferencia y a la participación en la elaboración de leyes que regulan una mayor equidad en el reconocimiento de los derechos.

Otro caso singular son las comunidades indígenas las cuales demandan una mayor autonomía y respeto a sus formas de gobernarse. Sin lugar a dudas nuevamente encontramos más preguntas ¿los indígenas son ciudadanos?; ¿tienen la capacidad de conocer sus derechos y por consiguiente sus obligaciones?; en el medio rural ¿los campesinos tienen la oportunidad de conocer, ejercer y exigir sus derechos? Estas son otras de las tantas preguntas en torno a lo que por ciudadano estamos tratando de explicar.

Indudablemente la crítica sobre estos temas puede ser tendenciosa, sin embargo trataré de plantear lo que mi formación como administrador público ha percibido de nuestra realidad. Para la pregunta si los indígenas son ciudadanos habría que contestar con otra pregunta y saber en principio si estos conocen los derechos que les otorga la Constitución y por consiguiente si conocen sus obligaciones para con la República mexicana.¹²⁷

la tensión entre lo privado y lo público, entre los derechos individuales y los colectivos, encuentren soluciones.” (p. 43) En: Bresser Pereira, Luiz Carlos. “*Ciudadanía y res pública*”. Revista *Nueva Sociedad* No. 159. Publicada previamente en la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasilia en octubre de 1997. ENAP No. 15.

¹²⁶ Más allá de la tesis de Marshall en cuanto a los derechos civiles, políticos y sociales Bresser Pereira señala que: “Ciudadano es el miembro del Estado-nación dotado de derechos y capaz de intervenir en la producción del Derecho. Este, a su vez, es el conjunto de los derechos de los ciudadanos y de las personas jurídicas por él instituidas. La ciudadanía se expande y se afirma en la sociedad a medida que los individuos adquieren derechos y amplían su participación en la creación del propio Derecho. Por lo tanto, los derechos están en el centro de las ideas de derecho, Estado y Ciudadanía.” Ibid, p. 44.

¹²⁷ Para Escalante Gonzalbo en el siglo XIX antes de haber ciudadanos había súbditos y a manera de conclusión señala que “El Siglo XIX comenzó en México con un largo y lento proceso de destrucción. Destrucción económica y destrucción política. Cuando se proclamó la independencia ya dominaban, en muchas regiones, nuevos caciques y caudillos, no había quien pudiera mantener la seguridad en los caminos, ni manera de que en breve volvieran a producir las minas ni las haciendas en el centro del país....No había ciudadanos porque no había individuos. La seguridad, los negocios, la política, eran asuntos colectivos. Pero nunca, o muy pocas veces, podían tener una solución general que a la vez fuese eficaz, convincente y presentable.”(pp. 287-290) En: Escalante Gonzalbo, Fernando. *Ciudadanos Imaginarios*. Ed. El Colegio de México. México. 1992. 293 p.

Como consecuencia habría de cuestionarse si la Constitución se encuentra traducida a sus diferentes dialectos y si existen jueces que puedan “interpretar” las leyes federales y locales. Bajo estos criterios ¿qué los hace ciudadanos?, ¿una credencial de elector?, ¿el estado de derecho?, ¿sus representantes en el poder legislativo?

En el caso mexicano los datos se vuelven imprecisos en cuanto al número de habitantes en nuestro país. El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) reconoce que en los Estados Unidos Mexicanos existen 97,483,412 habitantes, de los cuales 47,592,253 son hombres y 49,891.159 son mujeres. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) señala que existen 92,787.039 habitantes de los cuales 45,998.939 son hombres y 46,788.100 son mujeres. De estos el Instituto Federal Electoral (IFE) reconoce que existen en el padrón 61,922.957 ciudadanos electores empadronados y en la lista nominal 56,900.105.¹²⁸ Entre el total de población se reconoce que existen 6,042 personas indígenas sin registro en las 24 entidades federativas en donde tiene presencia el Instituto Nacional Indigenista (INI)¹²⁹

Esta información además de imprecisa, muestra que existen muchos indígenas que son extranjeros en su propio país, esto es, que carecen de un documento que ampare que son mexicanos formalmente, según la Constitución, por nacimiento, antes de verlos tan solo electoralmente.

Por otra parte la fragilidad de las instituciones electorales puede convertir a un ciudadano en delincuente, cambiando su identidad por la de otro y duplicando, o sería mejor decir clonando credenciales de elector y usurpando la ciudadanía de otro por un conacional o incluso por un extranjero.

¹²⁸ Para una consulta a los datos del INEGI ver:<http://www.inegi.gob.mx> Consultado: 18-marzo-2006. Los datos de CONAPO se encuentran en <http://conapo.gob.mx/indicaso/pobbase.htm>. Consultado: 20-marzo-2006.

¹²⁹ Los datos del Instituto Nacional Indigenista pueden ser consultados en:<http://www.ini.gob.mx/1en9095.html>. Consultado: 15-abril-2006. Asimismo entre los datos interesantes se encuentran 62 lenguas que se hablan en 56 pueblos indígenas. De la población indígena estimada en 1997 se consideraba que existían 10,597.488.

Si es por los representantes en el legislativo, la ciudadanía de los indígenas estaría o debería estar representada por quienes conocen sus formas de organización tradicional, sus culturas, sus dialectos, entre otras tantas cosas, sin embargo, que yo recuerde nunca he visto a un representante en el legislativo que hable o se dirija a sus representados en su dialecto.

Si es por el estado de derecho la crítica se torna más cruel, pues uno de los fines mismos del Estado, en su origen, es preservar la igualdad. Sin embargo desde la misma administración pública, que históricamente se ha dicho que su finalidad es el bien común, cuarenta millones de pobres y diecisiete millones en pobreza extrema nos dirían que el mismo estado de derecho se disuelve y se convierte en una trampa para los ciudadanos.¹³⁰

Sus derechos son ignorados y la falta de conocimiento no les permite exigir que se cumplan. Como ejemplo basta citar el derecho a la educación. No solamente para los grupos indígenas, también para los campesinos e incluso para los que viven en las zonas urbanas, la educación se ha convertido en un artículo de lujo.¹³¹

Quien conoce la provincia debe saber que para acceder a una educación primaria es necesario desplazarse por largos caminos para poder llegar a una primaria o gastar lo poco que se puede ganar en la producción del campo. Llegar de una ranchería a otra, o a la cabecera municipal implica un gasto que una familia rural no puede pagar. Los maestros comunitarios o rurales con duras penas logran llegar a sus destinos para encontrar niños mal alimentados y cansados de las largas caminatas que tienen que emprender para llegar a sus escuelas.

Para una educación secundaria es peor, ya que son pocas las comunidades que disponen de un servicio de secundaria o tele secundaria y es más común encontrar tele secundarias sin

¹³⁰ Estas cifras fueron reconocidas en gobiernos anteriores, especialmente en los del Presidente Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo. Para el año 2002 en la transición democrática y con nuevas metodologías para medir la pobreza el Partido Acción Nacional reconoce que el 53 % de la población se encuentra en estado de pobreza.

¹³¹ Para Alfonso Mercado “Un país pobre que abra su economía al mercado mundial sin impulsar la educación ni la capacitación podría fracasar en su cometido de reducir la brecha con los países desarrollados y afrontar mayores problemas de desempleo y pobreza.” (p. 280). En: Mercado, Alfonso. *La educación en el crecimiento económico*. (Presentación) Revista *Comercio exterior*. Vol. 52, núm. 4. abril de 2002. México. (pp. 280-281)

televisión o medio electrónico alguno que les permita realizar a los profesores sus actividades de enseñanza aprendizaje.

Si continuamos, la educación media superior o bachillerato se convierte en una quimera pues implica desplazarse a las ciudades medias o grandes que cuentan con este servicio y al igual que la educación superior se convierten en artículos de lujo para una sociedad cada vez más pobre pero también cada vez más exigente y más demandante.

Pero por qué traigo a colación el tema de la educación se preguntarán algunos, pues bien me considero entre los que creen que la educación¹³² es un medio que puede permitir una mayor calidad de ciudadanía y que debiera ser un eje prioritario de gobierno y por tanto de administración pública que permita acrecentar la visión de construcción de ciudadanos informados y de Estados cada vez más democráticos.

Ciudadanos de calidad para plantear y discutir lo que esperan de sus gobiernos; ciudadanos que día con día se esmeren en conocer el por qué de una política o políticas y no de decisiones unilaterales; ciudadanos que más allá de votar una vez cada tres o cada seis años, sean ciudadanos inmersos en el quehacer de gobierno con una participación constante; ciudadanos que demanden a sus representantes resultados satisfactorios para todos los agremiados y no solo para unos cuantos; ciudadanos que demanden a la administración pública la prestación de bienes y servicios de calidad, que como clientes que pagan por un servicio, demanden que éste sea de calidad, con suficiencia y oportunidad.

¹³² Al preguntarse Kymlicka en quien recae la educación cívica, si en la familia, la iglesia el mercado o la escuela, plantea lo siguiente: los ciudadanos deben contar con las siguientes virtudes “a) el espíritu público, que incluye la capacidad evaluar el ejercicio de los responsables políticos y el deseo de participar en el discurso público; b) el sentido de la justicia y la capacidad de reconocer y respetar los derechos de los demás, moderando así las propias reclamaciones; c) la civilidad y la tolerancia; d) un sentido compartido de solidaridad y de lealtad.” (p. 255) y más adelante señala que “Parece, pues, que no podemos confiar en el mercado, la familia o las instituciones de la sociedad civil para enseñar la virtud cívica... Todo esto indica que las escuelas deben enseñar a los niños a comprometerse con la perspectiva moral y la clase de razonamiento crítico que define la razonabilidad pública.”(p. 265-266) Kimlicka, Will. “*Educación para la ciudadanía*”. En: Colom González, Francisco. (Coord.) *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*. Ed. Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2001. 335 p. (pp. 251-283).

En este sentido la educación¹³³ se convierte en un arma de la sociedad que puede permitir un mayor conocimiento de la realidad en que vivimos, produciendo ciudadanos con una verdadera convicción de que su voto es una decisión con una temporalidad que se reflejará en la calidad de vida no solo de él, sino de un mayor número de personas incluidas las cercanas a él o ella.¹³⁴

Más allá de un voto limitado, la construcción de ciudadanía nos llevaría a replantear qué tipo de ciudadanos queremos en el futuro y bajo esta perspectiva habremos de luchar por conseguir que como obligación del Estado, sus representantes, es decir los gobiernos, generen y permitan una mayor inserción del ciudadano en la toma de decisiones, vinculándolos por medio de la lucha política en el rediseño de sus instituciones y de la misma administración pública.

La falta de identificación con una ideología ha hecho de nuestro país un país fraccionado, un país que lejos de unificarse en un ideal sea vulnerable en muchos sentidos. Mientras que los ideales liberales o los republicanos se han arraigado en otros países, en el nuestro apenas y vislumbramos cambios que se presentan todavía muy incipientes.

En este sentido la falta de una ciudadanía más participativa viene a cobrar viejas deudas a los nuevos gobiernos. La pérdida de confianza como ya lo señale hace vulnerables a los gobiernos y mientras esa ciudadanía no recupere su esencia, es decir lo político, tanto gobierno como administración pública seguirán buscando las mejores formas de legitimar sus decisiones sin el consentimiento de los ciudadanos y peor aún en nombre de la democracia, ¡democracia, cuantos errores se cometen en tu nombre!

¹³³ Olmedo señalaba que “En las últimas décadas, especialmente desde los ochentas, se han estado diluyendo las líneas de separación entre educación e información. La educación es información, aunque la información no es necesariamente educación...Sin embargo, el concepto o noción que tenemos de la educación está todavía muy relacionado con el concepto de escuela, del plantel escolar donde se reúnen los profesores y los alumnos para generar el proceso educativo, desde la enseñanza y el aprendizaje de la lectura, la escritura...Consideramos a la educación como un sistema formado por subsistemas (educación inicial, primaria, secundaria, preparatoria, superior, etcétera). Además acreditamos cada materia y certificamos cada grado y cada subsistema.” (p. 33) Olmedo, Raúl. “*Cultura, educación y nacionalismo*.” En: Revista *Cultura política*. Centro Cultural del SNTE. Año 1, núm. 1, mayo de 1997. (pp. 32-37)

¹³⁴ Para Fernández Santillán “la figura del ciudadano es el punto de partida de todo régimen inspirado en la figura del *demos*.” (p. 12). Fernández Santillán, José. “*Sociedad civil y derechos ciudadanos*”. En: Revista *Letras libres*. Febrero de 2001. pp. 12-14.

Lo ciudadano no debe agotarse en el ejercicio del voto, más bien tendremos que trabajar para producir una cultura que permita al ciudadano entender la política y los procesos de gobierno de otra forma. La búsqueda de nuevas formas de gestión pública nos obligan a los administradores públicos a trabajar en rediseñar tanto la política, como las acciones públicas, y la búsqueda permanente de espacios de negociación como los espacios públicos, en donde el diálogo se establezca como una prioridad de gobierno.

Lo ciudadano se replantea para insertarse en procesos realmente transparentes y que permitan una mejor concepción de procesos democráticos en donde tenga cabida el disenso y el reconocimiento de la pluralidad. La crisis de representatividad es un elemento que no debe quedar fuera de esta discusión puesto que puede ser fortalecido cuando se reconozca que aquellos que dicen representar los intereses de las mayorías, realmente lo hagan en beneficio de sus representados y no se queden solamente en pura demagogia o en la defensa de intereses puramente partidistas.¹³⁵

De esta forma el concepto ciudadano se redefine y se entrelaza con la finalidad misma de la administración pública pues exige que los servicios públicos sean de calidad, como ya lo he señalado. Lo anterior demanda una ciudadanía informada y consciente del ejercicio de sus derechos y obligaciones, así como de los asuntos públicos que pueden ser abordados desde otras perspectivas o establecidas en el marco de una Constitución y permitiendo realmente una participación ciudadana efectiva.¹³⁶ Si los datos de la cita anterior son ciertos estamos

¹³⁵ Fernández del Castillo señala que: “Como se observa, en esta circularidad el ciudadano en cuanto tal queda totalmente fuera de las decisiones que devienen, entonces impuestas y extrañas al mismo. Es esto lo que Norberto Bobbio llamó una de las más notables promesas incumplidas de la democracia.”(p. 85) Pérez Fernández del Castillo, Germán. “*Democracia y gobernabilidad en la semiglobalización*”. En: León y Ramírez Juan Carlos. (coord.) *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. Ed. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México. 2006. 354 p.

¹³⁶ Una importante contribución en el campo de estudio de la ciudadanía fue presentado en la revista *Este país*. Revista mensual, número 139, octubre de 2002., en cuyo suplemento especial (págs. 2-32) denominado “*Conociendo a los ciudadanos mexicanos II*” en el cual se dan a conocer algunos de los resultados de la “*Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP)*” se presentaron algunas ponencias que no dejan de llamar la atención, una de estas lleva por título “*El perfil de la cultura política predominante en México: súbditos en transición.*” De Jaqueline Peschard Mariscal, Consejera Electoral del Consejo General del IFE. En ésta se destaca que “La encuesta del IFE arroja que 48% de los entrevistados afirma que se interesa poco por la política, mientras que 27% afirma no interesarse nada por ella. Estos datos muestran que sigue existiendo en México un altísimo desinterés por la política. Este fenómeno puede ser

considerando que aproximadamente el 75% de los ciudadanos mexicanos están interesados poco o nada en la vida política de éste país.

El reconocimiento de ciudadanía es prioritario si es que se quiere arribar a una verdadera democracia. Más aún el reconocimiento de una ciudadanía efectiva es esencial para el fortalecimiento de los procesos de elaboración de políticas públicas dirigidas a problemas específicos con una toma de decisiones más democrática, ya que es en el reconocimiento de la pluralidad de la vida ciudadana en donde podemos encontrar la riqueza de decisiones cada vez más públicas.¹³⁷

3.3. Replanteamiento de factores clave para el fortalecimiento de la democracia.

Algunas consideraciones que se pueden establecer para que funcione el método democrático y que suelen prevalecer en no muy pocos países, considero que son las siguientes: en primer lugar, los hombres que componen al partido político u organismo político, que en una primera instancia son llamados a servir en el órgano representativo, y que normalmente ascienden en los cargos del gabinete, deben de tener una calidad suficientemente elevada para probar su capacidad en materia política y de servicio público, es decir, con una vocación probada y con un perfil idóneo para ingresar como capital humano¹³⁸ en materia política.

resultado de distintos factores, tales como las percepciones de la ciudadanía sobre la corrupción, el desapego a la legalidad, la opinión de que la política es extremadamente compleja y no constituye un instrumento eficiente para la solución de problemas, y la desconfianza en las instituciones políticas.”(p. 25) Para mayor información consultar la página en Internet: www.gobernacion.gob.mx o ponerse en contacto por e-mail: cultura_democratica@segob.gob.mx Consultado:21-abril-2002.

¹³⁷ Uvalle reconoce en la pluralidad y en la organización a una sociedad abierta, asimismo señala que: “La acción pública concierne a grupos de interés que tienen presencia en la vida pública y que saben proclamar necesidades y carencias de sus ámbitos de actuación y son capaces para que los gobiernos se interesen en las mismas. La acción pública es un recurso para ordenar la participación y la presión organizada en el espacio de lo común.” (p. 308) Uvalle Berrones, Ricardo. “*Las políticas públicas en el gobierno de la democracia*”. En: León y Ramírez Juan Carlos. (coord.) *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. Op. Cit.

¹³⁸ Más allá de hablar de “Recursos humanos” quiero destacar que el “capital humano” es quien debe darle el fortalecimiento a la organización. En otro sentido incluso se ha tomado ya el término de “capital intelectual”, que sin duda es el más correcto pues desde una perspectiva de capacidad competitiva permite desarrollar y permanecer al individuo en una organización, dándole la oportunidad de acumular conocimiento y desarrollar nuevas y mejores habilidades y destrezas. Para más información ver: Ramírez Reyes, Héctor. “El capital intelectual, base de la capacidad competitiva de la organización.” En: Revista *Comercio exterior* Vol. 49, Núm. 12, México, Diciembre de 1999. Desde otro punto de vista, enmarcado en la teoría de la organización se considera que “los individuos actúan por sí mismos y no siempre en la forma en como se espera o se ha dicho

Esta primera consideración se puede decir que es fundamental, particularmente porque proporcionaría a la democracia, gozar de un cuerpo especializado en la política. No es cierto que en una democracia se tengan siempre los hombres, la especie y la calidad de gobierno que se merecen. Pues si bien la democracia nos puede llevar a equivocarnos, también nos debe dar el derecho a corregirlo, como ya lo he señalado antes, así que habría que asegurarse políticos de calidad, la experiencia parece sugerir que la única garantía está en la existencia de un estrato social, al cual se le suele considerar como una clase privilegiada, además por otra parte, este estrato social aumentaría también su identidad, inculcándoles las tradiciones que incorporan la experiencia y dotándolos de un código profesional y de un fondo común de opiniones. Sin embargo hoy en día se pueden ver en las democracias políticos improvisados que surgen de las luchas sociales y que no necesariamente provienen de esas clases privilegiadas.

Una segunda consideración para que se pueda lograr, en alguna forma el éxito de la democracia, consiste en que el dominio efectivo de las cuestiones políticas no deben ser demasiado retardadas, es decir, que parte de lo importante en el proceso de toma de decisiones se reconsidere un factor fundamental, el tiempo. Depende también, en todo tiempo y lugar de que calidad de hombres se cuenta para que formen el gobierno y del tipo de maquinaria política y administrativa, así como de la opinión pública¹³⁹ con que tengan que actuar.

En este sentido la construcción y fortalecimiento de la democracia podría desarrollar mecanismos que permitan una mayor autonomía y dejar de preestablecer aparatos legislativos que se subordinen al poder ejecutivo, como lo hemos vivido en épocas muy

que lo hagan...Entender la organización como una dualidad de orden y acción nos remite a pensar en dos dimensiones de análisis diferentes pero en última instancia, íntimamente relacionadas: el nivel micro y el nivel macro. El primero se relaciona con las acciones que desarrollan los miembros de la organización como individuos. El segundo se asocia con la idea de la organización como un todo, como un conjunto, es decir, como un sistema.” (pág. 94). En: Arellano, David. Et. Al. *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*. Ed. Porrúa, 2000, México. 424 p.

¹³⁹ “la opinión pública equivale a un sistema abierto (en el sentido de la teoría de los sistemas generales) que envuelve su jerarquía de componentes –subsistemas- y que forma parte de super sistemas más amplios.” (p. 6) Rivadeneira Prada, Raúl. *La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*. Ed. Trillas. 2ª. Edición 1984. México. 223 p.

recientes. De esta forma el gobierno y el órgano representativo de la ciudadanía tendrán que aceptar el dictamen de los especialistas en los tiempos preestablecidos y aceptar la decisión de expertos antes que su sentimiento propio.

Tanto la autonomía como el manejo de casos complejos por expertos, nos pueden proporcionar una mayor certidumbre en los problemas de gobierno. Dentro de esta complejidad podemos citar algunos casos que nos llevan a reflexionar, que un buen número de acciones que suelen ser muy complejas, no llegan a ser vistas por la ciudadanía y aún menos, de tener una revisión cuidadosa por los mismos. Así la intervención de los medios de comunicación, vienen a ser parte fundamental de quien regula la opinión pública, y de poder contar con elementos de información que permitan una mejor comprensión de quienes estén interesados en la vida política. La falta de espacios públicos abiertos para la discusión pueden ser la base para realizar políticas públicas que verdaderamente sean públicas, en donde gobernantes y gobernados tengan la posibilidad de hacerse corresponsables en la toma de decisiones.

La democracia debe de exigir que todas las funciones del gobierno estén sometidas a su escrutinio, sin embargo, existen también áreas que suelen ser y seguir siendo única y exclusivamente competencia del Estado¹⁴⁰, consideradas como políticas de seguridad nacional¹⁴¹. En la mayoría de los países democráticos se concede a los jueces un alto grado de independencia respecto de los organismos políticos.¹⁴² Bajo estas líneas es concebible que puedan hacerse presente en casi todas las esferas del Estado a casi todas las especies de actividad gubernamental y social. El poder político para designar el personal de los organismos públicos no políticos, suele emplear una forma descarada de sus propios inicios, el amiguismo y el compadrazgo, continúan en la construcción de la democracia y

¹⁴⁰ Para el caso de la confidencialidad gubernamental conviene leer a León y Ramírez Juan Carlos en V Congreso del CLAD, celebrado en octubre de 2000 en República Dominicana. Su ponencia “*El problema de la confidencialidad gubernamental y la gestión pública en el contexto de la transición democrática*” perfilan una visión diferente del manejo de la información por parte del gobierno.

¹⁴¹ Al respecto puede consultarse la obra de Jeanneti Dávila, Elena. *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*. Ed. UNAM/IAPEM. México. 2007.

¹⁴² El caso del Banco de México, y del IPAB o de la Banca Mexicana puede ser un caso claro, su naturaleza es pública, de aquí que, como sociedad mercantil tenga la suficiente independencia del sector político para asegurarse una política propia, mantener una sana distancia entre la esfera de la autoridad pública sin extender la esfera de la decisión política.

bastará a menudo esa relación que se da por sí mismo para corromperlo¹⁴³.

Una tercera consideración para la consolidación del gobierno democrático en la sociedad contemporánea, es que debe disponer de los servicios de una burocracia bien capacitada y que goce de muy buena reputación, asimismo que se apoye en una sólida tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y de un espíritu de servicio hacia la sociedad no menos fuerte. La existencia de tal burocracia como una esfera profesional¹⁴⁴, capacitada, es la mejor respuesta que se puede dar a la objeción de los ciudadanos de que el poder sea ejercido por aficionados que más allá de trabajar para la sociedad, trabajen para un partido.

En estas circunstancias no basta que las burocracias sean eficientes en la administración corriente y competente para emitir dictámenes sobre áreas específicas, deben ser también bastante fuertes para guiar, y si es necesario, para instruir a los políticos que se pongan a la cabeza del gobierno para lograr un mejor desempeño de las capacidades administrativas. Esto quiere decir diferenciar los ámbitos o esferas de acción de la política y la administración, dejando atrás la vieja dicotomía política-administración y remarcando la sana distancia entre una y otra esfera, pero construyendo una nueva relación en donde una y otra esfera se complementen respetando sus respectivos espacios de acción.

Para poder hacer esto la administración tiene que estar en situación de desarrollar sus propios principios y ser lo bastante independiente de intereses políticos para mantenerlos. Debe constituir un poder por derecho propio, el nombramiento, permanencia, ascenso y retiro, tienen que depender en gran medida y dentro de los reglamentos de la burocracia, de sus propias concepciones, llámese corporativas o neocorporativas, en donde a pesar de todo, el clamor que se levantará con seguridad siempre ante los políticos o el público (que es a quien se debe el político) se encuentren obstaculizados por intereses particulares, estas concepciones, suelen aparecer en no pocas veces.

¹⁴³ El caso del Gobierno del Distrito Federal puede ser ilustrativo, como ejemplo basta citar el nepotismo que ha sido visible en los medios impresos, televisión o radio, o en otros casos en donde los partidos políticos se han convertido en "patrimonio familiar".

¹⁴⁴ En nuestro país la puesta en marcha del Servicio Público de Carrera pretende incorporar a nuevos cuadros que permitan darle mayor solidez al servicio público, para mayor información ver: Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. Ed. Plaza y Valdéz. México. 2000. 274 p.

Asegurar tanto el capital humano preciso como un excelente código de tradiciones y de conducta es necesario para el funcionamiento de una burocracia y de una clase profesional de esta especie, sin embargo cuando existe un estrato social de calidad adecuada, llámense profesionales o estudiosos de la Administración Pública su participación puede generar mayor credibilidad ya que se puede comprobar que gozan del correspondiente prestigio.

Las burocracias más antiguas se desarrollaron en Europa¹⁴⁵ y se iniciaron con los ministeriales de los magnates medievales originariamente, eran siervos elegidos para desempeñar funciones administrativas y militares que adquirieron de este modo el status de nobleza inferior y continuó a través de los siglos hasta la aparición de la poderosa maquinaria burocrática que hoy contemplamos.

Una maquinaria burocrática tal no puede crearse apresuradamente, necesita de tiempo, de preparación y de innovación, tanto en la mentalidad de quienes se desarrollan en la burocracia como de los operadores, así como de quienes diseñan y pueden llevar a cabo las políticas. Debe ser construida con una base ética y moral. En este sentido la construcción de una burocracia profesional permitiría a la sociedad una mayor credibilidad tanto en la recaudación y manejo honesto de los recursos¹⁴⁶, como en la sana separación de las actividades políticas, ya sean personales o de partidos políticos, ya sea el método político que se plantee o que una nación adopte.

¹⁴⁵ En este sentido Omar Guerrero hace un análisis exhaustivo sobre las transiciones que tubo la administración pública en Europa, en donde destaca tanto las funciones que desarrollaba el “minister”, como el “magister”, para más información consultar Guerrero, Omar. *Teoría administrativa de la ciencia política*. Ed. UNAM. México, 1992, 264 p. Chevallier y Loschak mencionan que la expresión “ciencia administrativa” se remonta al parecer al siglo XIX y que la disciplina es más antigua y más reciente. Es más antigua porque encuentra a sus precursores en el siglo XVIII. Es más reciente porque ni el objeto ni el propósito, ni los métodos de la ciencia administrativa han permanecido idénticos a ellos mismos desde su época. Jacques Chevallier/Daniele Loschak. *La ciencia administrativa*. Ed. INAP/FCE. México, 1983. 129 p. En un estudio más antiguo ver a J.E. Von Justi. (1756). *Ciencia del Estado*. “Ciencia de la policía”. Ed. IAPEM. 1996.

¹⁴⁶ Ayala señala que “La ineficiencia fiscal de los recursos está asociada estrechamente a los altos niveles de corrupción de la administración pública y al mismo tiempo, tiene consecuencias directas e indirectas sobre la pobreza y la desigualdad. Los distintos programas públicos son distorsionados por la corrupción, se desvirtúan sus objetivos originales, se desvían recursos y se pierde eficiencia en su asignación.”(p. 57) En: Ayala Espino, José. *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. Ed. FCE. México. 2003. 448 p.

Una cuarta consideración puede conformarse con lo que se ha denominado autodisciplina democrática. En una buena parte del mundo se estará de acuerdo, o no, por supuesto, que el método democrático no puede funcionar sin fricción, es decir que el desacuerdo se presenta como una condición de entrada para los problemas que atañen a una sociedad, a no ser que todos los grupos que se encuentran en una nación quieran aceptar todas las medidas legislativas, ya sea mayoritarias o no, durante todo el tiempo que estén en vigor y todas las medidas ejecutivas ordenadas por las autoridades legalmente competentes y legítimamente constituidas.

Pero la autodisciplina democrática implica mucho más que eso, es decir que por encima de los electorados y los parlamentos debe de existir un nivel intelectual y moral lo bastante elevado para estar a prueba de intereses particulares o de grupos de presión los cuales repercuten en los fracasos que desacreditan la democracia y minan la adhesión a la misma. Por otra parte se deben de considerar medidas que tengan en cuenta los derechos de ciertas categorías de ciudadanos en la situación nacional, llámense indígenas o grupos étnicos, que como lo mencioné anteriormente llegan a ser extranjeros en su propio país. Me quiero referir aquí a los grupos más pobres, que en mi opinión, su principal preocupación antes de ser política, es de sobrevivencia¹⁴⁷, es decir, su preocupación principal es la de satisfacer necesidades primarias como son la alimentación, la salud y la vivienda entre otras, antes de tener una visión de participación política.

De esta forma el modus operandi del método democrático en la actualidad implica bastante subordinación voluntaria. Esto puede significar que los que apoyan la formación de un gobierno tienen que aceptar su representación en el funcionario electo y permitirle elaborar un programa de gobierno y actuar con un arreglo corresponsable al mismo, y que la oposición debe aceptar esa representación del gabinete potencial colocado a su cabeza y permitirle conducir la lucha política con arreglo a ciertas reglas.

¹⁴⁷ Al respecto O'Donnell señala que “nos guste o no, debemos reconocer que los pobres son políticamente débiles” (p. 73). En: E. Tokman, Victor. O'Donnell, Guillermo (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina, temas y nuevos desafíos*. Ed. Paidós 1998. pp. 69-88.

Este tradicionalismo es, en efecto, una de las razones de la existencia de las reglas de procedimiento y de convivencia humana representadas formalmente en las instituciones y una vez que se ha elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores. Esto significa, que en algunas ocasiones el electorado tiene que abstenerse de darle instrucciones acerca de lo que tiene que hacer, principio que ha sido reconocido universalmente por las constituciones y la teoría política. Porque, si el pueblo tiene que gobernar en el sentido de decidir controversias específicas, ¿hasta donde y con que capacidades, tanto técnicas, como operativas podría dar instrucciones a sus representantes, en situaciones de controversias administrativas, económicas o sociales? ¿Hasta donde podría llegar en situaciones de conocimiento del Derecho Civil, por poner un ejemplo? En este sentido considero que necesariamente las reglas del juego deben de construirse y de regir en el entorno social y en un momento determinado, de aquí que la labor del poder legislativo, tendrá una mayor importancia y una exigencia de rapidez, así como calidad en las resoluciones que debe tomar para una mejor convivencia de la sociedad.

Lo que podemos rescatar hasta aquí es que el éxito de la práctica democrática en las sociedades grandes y complicadas ha sido invariablemente incompatible con la práctica de gobernar con el pueblo, por el pueblo y para el pueblo, como bien nos lo había hecho creer la teoría clásica de la democracia.¹⁴⁸

El gobierno democrático requiere de un buen número de medidas correctivas, requiere en principio del reconocimiento del ciudadano, de hecho y de derecho, con obligaciones, pero también con una fuerte convicción de ser el principal demandante del bienestar. Debemos reconocer que funcionará con plena ventaja solo si todos los intereses, diversos y de magnitudes diferentes, de importancia, son prácticamente unánimes, no sólo en su fidelidad hacia el país, sino también en su fidelidad a los principios estructurales de la sociedad existente, hacia la construcción del país que queremos todos y no de un grupo que arriba al poder. En este sentido la democracia se fortalecerá cada vez más cuando no existan

¹⁴⁸ Me refiero a la ya conocida frase de Abraham Lincoln y que muy acertadamente criticaba Joseph A. Schumpeter en *Capitalismo, socialismo y democracia*. Ed. Aguilar, 3ª. Edición. México. 1963. 503 p., especialmente en el capítulo 22 denominado “Otra teoría de la democracia” en las páginas 343-359.

perturbaciones y turbulencia social. Aunque habrá que reconocer que los gobiernos tienen que acostumbrarse a administrar en estas situaciones.

La construcción de la democracia, tal y como se refleja en la teoría clásica, se basa en una concepción racionalista de la acción humana y de los valores de la vida.¹⁴⁹ Sin embargo históricamente la democracia en su evolución a una época más moderna ha venido desarrollándose casi al mismo tiempo que el capitalismo y en una relación sutil con él. La democracia en este sentido, demuestra que la teoría ha presidido el proceso de transformación política e institucional mediante el cual se reconfigura la estructura social y política que contribuyó a su elevación y la racionalizó desde su propio punto de vista, siendo el método democrático el instrumento político utilizado para esa reconstrucción.

Luego entonces, podemos considerar al método democrático como un sistema institucional en el que se reconoce primero al individuo y luego al “demos” organizado, con fines o intereses diversos que, para llegar a influir en las decisiones políticas, exige y replantea nuevas reglas de juego, nuevas reglas de convivencia que permitan y que contribuyan a que los individuos adquieran el poder de decidir, individuos reconocidos como gobernantes y a su vez, como ciudadanos que por medio de su lucha y de competencia por el voto del pueblo, contribuyan a conformar arenas que vayan más allá de la lucha política y que vayan a ganar la confianza del ciudadano y de la sociedad, asimismo reconocer que tanto en las arenas políticas como en los debates públicos, la institucionalidad se construye con el reconocimiento de todos, incluidos los adversarios¹⁵⁰ en un sentido de alteridad¹⁵¹, de

¹⁴⁹ Runciman al citar a Aristóteles en su frase de que un ser humano capaz de vivir fuera de la sociedad era una bestia salvaje o un dios, reconoce que el ser humano es un animal pero lo que nos hace diferentes ante los otros animales es precisamente el uso de la racionalidad, de aquí que el ser humano sea considerado como un animal social por su naturaleza (un animal muy social). Señala que el ser humano tiene simultáneamente tres cosas: somos un organismo, es decir una criatura viva nacida (cosa que no ocurre con todos los organismos) de un progenitor masculino y uno femenino de los cuales hemos heredado nuestros genes. En segundo lugar, somos un organismo con cerebro y por tanto con mente; y aunque otras especies también tienen mentes, la nuestra es sumamente más compleja y sofisticada. En tercer lugar somos un organismo con una mente compleja que vive en contacto regular con otros organismos con mentes complejas y por consiguiente tenemos una vida social en la que tenemos relaciones con otras personas, relaciones a las que nosotros y esas otras personas ellos dotan de significado. (p. 9). En: Runciman, W. G. *El animal social*. Ed. Taurus, México, 1998. 235 p.

¹⁵⁰ Para Habermas “La democracia vive de presupuestos que ni las instituciones estatales ni las normas jurídicas crean sino que sólo canalizan... la génesis de la formación de la voluntad política se encuentra en los procesos no institucionalizados, en las tramas asociativas multiformes (partidos políticos, sindicatos, iglesias,

reconocimiento y de inclusión en la complejidad del entramado que la comunidad política y el imaginario colectivo demandan¹⁵².

En el siguiente capítulo desarrollo algunas ideas sobre los bienes privados y los bienes públicos en el juego del mercado y las relaciones que suponen la inserción de la sociedad y de los ciudadanos en la complejidad que presenta el juego del mercado, retomo algunos de los problemas que ha enfrentado nuestro país en el manejo o administración de los bienes públicos y de los bienes privados y en que medida nos ha afectado para darle certidumbre a los problemas de la tenencia de la tierra.

foros de discusión, asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales, etc.) que conforman la sociedad civil.” (p. 17) En: Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro*. Op. Cit.

¹⁵¹ En este sentido filosófico es que Habermas destaca la alteridad como el reconocimiento y la inclusión del otro en la convivencia política. Ibid, p. 23.

¹⁵² Sánchez señala que El estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las Ciencias Sociales. En algunos sectores, este desarrollo es una reacción contra la revolución conductual de décadas anteriores, la cual interpretó la conducta económica y política colectiva como la consecuencia agregada de la elección individual. Los conductistas consideraban a las instituciones epifenoménicas, la simple suma de las propiedades al nivel individual.” (p. 8) En: Sánchez González, José Juan. *¿Existe como estudio del objeto de la Administración Pública el Nuevo Institucionalismo?*. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) 2006.

IV. Bienes privados y bienes públicos en el juego del mercado.

El intercambio de los bienes privados ha sido históricamente una de las actividades que se han desarrollado en la evolución de la humanidad para satisfacer necesidades básicas en las que indudablemente también ha aparecido el mercado. Al institucionalizar el mercado la sociedad trató de darle cierta equidad a lo que podría producir uno u otro propietario para el intercambio de mercancías.

En esta forma el Estado apareció para darle certidumbre al proceso de intercambio de bienes y servicios de una comunidad para garantizar las transacciones de los derechos de propiedad. Las estructuras jurídicas permitieron poco a poco ir generando cierta confiabilidad al trasladar el dominio de una posesión a quien quisiera poseerlo.

En este sentido la propiedad privada se diferencia de la propiedad pública porque una y otra tienen cualidades diferentes. La privada tiene ciertas características como son el trabajo invertido en ella y generalmente regulada por el derecho privado. La propiedad pública, entendida como lo que es de todos, marca la diferencia, ya que todos nos responsabilizamos de su cuidado y permanencia.

Por otra parte los bienes públicos también generan males públicos, como la corrupción en los gobiernos en donde estos están obligando a tomar medidas correctivas tanto en el manejo de los recursos, como en buscar nuevas alternativas que permitan contar con un alto grado de certidumbre a la sociedad.

Del Estado se exige en la actualidad un equilibrio de poderes que busquen delimitar el control dentro de la misma organización del Estado y mejorar los sistemas de mercado. En estas circunstancias se ha ido perdiendo la credibilidad de los ciudadanos en las acciones de gobierno y en especial en los juegos del mercado. La institucionalidad que representa el Estado cobra fuerza para dar certidumbre a los derechos de propiedad.

4.1. Los bienes privados y su importancia en el contexto social.

Los bienes privados, como lo he señalado anteriormente y retomando los argumentos de Locke, son generados en la vida privada, y es por medio de relaciones entre privados en donde se generan los medios de intercambio de bienes o servicios. Por una parte, el ser humano trata de satisfacer sus necesidades primarias con lo producido por otros seres humanos, y que desarrollaré más adelante en relación a este intercambio de propiedad, en esa institución que llamamos “mercado”. Por otra, esta institución llamada mercado, nos permite la búsqueda de alternativas que podemos tener para satisfacer esas necesidades entre privados.¹⁵³

En su origen la propiedad privada ha sido respaldada por el Derecho Privado y más específicamente en el Código Civil¹⁵⁴ en donde podemos encontrar algunas características que le son propias. La propiedad en si misma tiene por lo general las características de unidad, perpetuidad, exclusivismo o exclusividad e ilimitación de facultades, o abstracción. Asimismo encontramos que mediante esa organización superior llamada Estado, el proceso de intercambio de bienes o servicios en una comunidad quedará bajo la responsabilidad de éste, el cual suponemos será el encargado de regular las transacciones de propiedad que se realicen entre privados mediante reglas, ya sean formales e informales supeditadas a esta institución.

Los bienes privados indudablemente pueden ser de diversa índole y un claro ejemplo nos lo vuelve a dar Locke, cuando menciona que el hombre se apropia de los frutos de la naturaleza y sin tener necesidad de consumir más, estos bienes terrenales (naturales) no forman parte todavía de una aparente “acumulación”. Locke menciona que es precisamente el trabajo lo que determina y produce valor en cada una de las cosas que se van desarrollando. Es aquí en donde Locke le otorga importancia a la propiedad privada y es

¹⁵³ Para Bobbio “La supremacía del derecho privado se afirma a través de la difusión y recepción del derecho romano en Occidente: el llamado derecho de las *Pandette* (N. T. Una de las partes del código justiniano. Genéricamente cualquier texto normativo) es en gran parte derecho privado, cuyos institutos principales son la familia, la propiedad, el contrato y los testamentos.”(p. 23) Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Ed. FCE. México. 1989. 243 p.

¹⁵⁴ En el caso mexicano los derechos de propiedad se encuentran establecidos en el libro segundo (de los bienes) del título tercero al título séptimo del Código Civil.

precisamente el trabajo que se invierte en la producción de cada una de las cosas lo que le da el valor a todo lo realizado por el hombre.

En este proceso de “industriosidad”, en palabras de Locke, utilizado por el hombre, hacen girar el proceso natural de apropiación, al proceso de acumulación y de propiedad privada. En este sentido, el valor que el individuo le otorga a cierto bien o servicio es el tiempo y el esfuerzo que se le ha transferido a lo producido por lo que demandará una cosa u objeto con un valor similar al que él considere le retribuya el tiempo invertido.

Desde una visión jurídica Magallón Ibarra señala que “cuando hablamos del derecho de propiedad, estamos refiriéndonos al “dominio” o capacidad que poseemos para disponer de las cosas que nos pertenecen, de manera que se nos permite usar y disponer de ellas de manera exclusiva, porque sólo su titular está en aptitud de hacerlo; eliminando a cualquier otra persona que pretendiera intentarlo.”¹⁵⁵

Como lo señale anteriormente los derechos de propiedad han variado en cada Estado y en cada tiempo, sin embargo los llamados bienes privados son y han sido parte fundamental de las luchas por el poder. Solo basta recordar que en la antigua Grecia solo era considerado ciudadano aquel hombre que era libre y que poseía cierta cantidad de tierras y propiedades, en donde los esclavos eran parte de esa propiedad, o que incluso se llegaba a ser esclavo por contraer deudas que no se podían pagar.

En este sentido la complejidad de las estructuras jurídicas referidas a la propiedad nos dejan un claro escenario. Que la propiedad privada cede únicamente cuando es supeditada a los intereses de la colectividad, es decir, que puede ser afectada solamente en aras del interés público, término que jurídicamente hablando ha sido utilizado en contra de propietarios en no pocas ocasiones en nuestro país.

¹⁵⁵ Magallón Ibarra, Jorge Mario. *Derechos del propietario*. (p.4). Ed. Instituto Politécnico Nacional/Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2000. 73 p.

De Locke a Engels, existe un buen trecho de trabajo intelectual estudiado, sin embargo el proceso de transición del estado feudal, del estado absolutista, y de otra serie de transformaciones que han sucedido a lo largo de la historia, se han dado debido, casi siempre, a un dominio territorial o apropiación del mismo. En esta forma el papel que tiene y ha tenido el Estado ha sido importante para resguardar los derechos de propiedad y en algunos casos el abuso de esta confianza, depositada en los gobiernos, no ha sido respetada e incluso ha sido traicionada por quienes han llegado al poder.¹⁵⁶

Bajo estos aspectos los bienes privados pueden ser de diversa índole, como ya lo he comentado, entre estos uno de los más destacados viene a ser la casa habitación, lugar privilegiado en donde la vida privada se entremezcla con la vida pública, en la convivencia diaria del individuo (privado) con la familia (público). En ésta se resguardan los bienes más preciados, entre estos la vida misma, de los peligros de la calle y hasta del ejercicio del propio gobierno, ha no ser que se le otorgue una orden judicial para introducirse en ella.

El auto, los muebles, las joyas y todo aquello que ha sido ganado con el trabajo y a lo largo de los años, quedan bajo resguardo de esta propiedad privada por excelencia. Bajo sus tres características fundamentales, los derechos de propiedad nos permiten usar, disfrutar y abusar de lo que suponemos es nuestro. En el mercado encontramos infinidad de artículos, sin embargo para los fines de esta investigación encontramos que es en la casa habitación, ya sea rural o urbana¹⁵⁷ en donde se acumulan recuerdos, es decir un valor sentimental, que en las más de las veces en un proceso de transacciones de comprador y vendedor, se pierden, en la lógica del mercado inmobiliario capitalista.

¹⁵⁶ Me viene a la mente la “Santa Inquisición” en donde se respaldaban los robos y el apoderamiento de propiedades en el nombre de Dios.

¹⁵⁷ Castells encuentra tres elementos sobre la “cuestión urbana”: “(representaciones ideológicas, conocimientos acumulados y especificidad de las situaciones concretas estudiadas, se caracteriza por el predominio, casi total, de los elementos ideológicos, una dificultad muy grande en la delimitación empírica precisa de los “problemas urbanos” (a causa, justamente, de tratarse de una delimitación ideológica) y la casi inexistencia de elementos de conocimiento ya establecidos en este terreno en la medida en que el marxismo no lo ha abordado más que marginalmente (Engels sobre la vivienda) o en una perspectiva historicista (Marx en *La ideología alemana*) o no ha visto en ello más que pura transcripción de las relaciones políticas”(p. 7). En Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. Ed. Siglo XXI editores, 5ª. Edición 1978, México. 517 p.

Referido al dominio de la tierra, la propiedad llegó a comprender también la del subsuelo, aunque se consideró que aun siendo un derecho absoluto por naturaleza, su ejercicio se encontraba supeditado a ciertas limitaciones establecidas en aras del interés público, como no atentar contra la propiedad del otro.

Por otra parte el producto del raciocinio del hombre, como trabajo intelectual, ha llegado ha ser considerado como propiedad privada, de aquí que los derechos de autor sean considerados como una forma más de propiedad, resguardada por el Estado, y que una vez hecho público el producto intelectual se vuelve de todos, proporcionando a sus creadores los beneficios que le corresponden como derechos de autor.¹⁵⁸

4.2. Los bienes públicos como patrimonio de todos.

En este trabajo, la propiedad pública es entendida como lo que es de todos, las calles los parques, las oficinas públicas, las escuelas públicas, etc., en el entendido de que lo que es público es de todos, todos nos responsabilizamos de su conservación y del cuidado, bajo las reglas que suponemos todos hemos acordado.¹⁵⁹

La propiedad pública¹⁶⁰ queda bajo la responsabilidad de todos, especialmente bajo la tutela del Estado, como garante de la responsabilidad que le hemos conferido de cuidar no solo lo público sino también lo privado.

¹⁵⁸ Ver la Ley Federal de sobre Derechos de Autor en su primera versión del 29 de diciembre de 1956.

¹⁵⁹ Bobbio señala que “El derecho público como cuerpo sistemático de normas nació mucho más tarde que el derecho privado, en la época de la formación del Estado moderno, aunque se pueden encontrar sus orígenes entre los comentaristas del siglo XIV, como Bartolo de Sassoferrato.” Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Op. Cit. pág. 25

¹⁶⁰ Arellano destaca que *publicness* es la cualidad o estado de ser público o de propiedad pública. Al citar a Haque señala que lo define como “la cualidad pública del servicio público”...entendida como la realización y representación de los intereses públicos, así como la posesión de características únicas y diferenciadoras respecto a la gestión empresarial. Los criterios que utiliza el autor para definir *publicness* son los siguientes: a) grado de distinción de las organizaciones públicas respecto a sus rasgos característicos (normas, principios, naturaleza e impactos); b) composición y cantidad de receptores del servicio público; c) magnitud e intensidad del rol socioeconómico del servicio público en función de las demandas sociales y del interés público; d) el grado en el que el servicio público rinde cuentas a nivel público; e) el grado de confianza pública en la credibilidad, liderazgo y compromiso del servicio público con las demandas ciudadanas.”(p. 230) Arellano Gault, David y Lepore Walter. “*Publicness y nueva gestión pública: hacia una recuperación de los valores de lo público*”. En: León y Ramírez Juan Carlos (coord.) *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. Op. Cit.

En la generación de bienes públicos no se puede excluir de su consumo a nadie, por lo que tendría que quedar disponible en forma libre para consumo de todos. Ejemplo de esto puede ser la educación pública, y contrario a esto sería el alto número de analfabetas en un determinado país; la conservación del medio ambiente y cuidado del aire o por el contrario su contaminación; el ejercicio y cuidado de los derechos humanos o por el contrario su violación.

Con estos criterios un bien público se puede producir y los beneficios que se generen pueden variar debido a las preferencias y necesidades que pueda tener un grupo que demande la generación o producción de ese bien. En cierta forma los bienes públicos pueden generar exclusión al no producirse de manera equitativa o “justa” en palabras de Rawls.¹⁶¹

El bien público, desde esta visión puede beneficiar a un grupo y excluir a otros de su uso o utilidad, si este bien se produce habría que realizar ciertas ponderaciones que, desde el punto de vista de política pública beneficiará a un mayor número de clientes o usuarios insertos en el diseño y desarrollo de ésta. Por el contrario, si se decide no producir el bien, la afectación sería mayor al no satisfacer las necesidades que se tengan de éste.

Ejemplos claros de este tipo de bienes pueden ser los servicios públicos como el agua potable, la recolección y destino de la basura generada en cualquier ciudad o municipio, el uso de la infraestructura carretera, caminos y puentes, en la demanda de viviendas, de salud, de energía eléctrica, etc., considerados como problemas públicos en donde la concentración y el crecimiento de la población se vuelve más demandante, generando muchas peticiones a los gobiernos que tienen que producirlos.

Aquí podemos encontrar una variante de los encargados de generar bienes públicos, estos pueden ser semipúblicos o semiprivados, en el entendido de que uno y otro pueden contar

¹⁶¹ Rawls señala que: “Para nosotros, el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, o más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. *Teoría de la justicia*. Op. Cit., p. 20

con una inversión económica similar. Tanto unos como otros encuentran inversionistas que pueden colaborar en la producción o generación de ciertos tipos de bienes en los que pueden existir capitales mixtos.

Catalogar los bienes públicos puede resultar algo difícil puesto que en la actualidad se habla ya hasta de bienes públicos mundiales¹⁶², y en algunos otros los efectos contrarios que como ejemplo de un problema mundial puede representar el agujero de ozono y algunos otros que indudablemente están entrando en la agenda de diversos gobiernos, la salud y el narcotráfico, la contaminación del aire, la tierra y el mar, el derecho a la información, la paz mundial, entre otros.

Entre algunos organismos públicos que no gubernamentales¹⁶³ podemos encontrar a los defensores de algunos bienes públicos o ONG's que se encuentran trabajando de manera paralela al gobierno en diversos ámbitos de la vida pública, como ejemplo podemos mencionar los siguientes: 1) Transparencia Internacional; 2) Amnistía Internacional; 3) Greenpace y en un acto de altruismo viene a ser el Teletón. Este último es un factor que pone en duda la capacidad de gobierno para dar respuesta a cierto tipo de problemas públicos y que convergen con una finalidad privada en donde la desconfianza de la sociedad hacia el gobierno se ve reflejada en la cooperación social. En un acto de voluntad y de racionalidad diferente, el teletón se convierte en una esfera visible de la desconfianza que se tiene del gobierno y en donde la sociedad le otorga más credibilidad y confianza a una institución privada que responde con un alto interés público, en este caso a una

¹⁶² Para Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern, los bienes públicos mundiales deben tener por lo menos “tres divisiones: la división de la población mundial en países, grupos socioeconómicos y generaciones...Un bien público mundial puro se distingue por su universalidad, es decir, beneficia a todos los países, personas, generaciones. Un bien público mundial impuro tendería hacia la universalidad en cuanto beneficiaría a más de un grupo de países, y no discriminaría contra ningún segmento de la población o conjunto de generaciones.”(p. 2-20) En: Kaul, Inge (Et. Al.) *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. México. 2001.

¹⁶³ Bozeman sostiene que “Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas.” (p. 31) Más adelante destaca la influencia de lo público diciendo que “Tras una revisión de las más conocidas definiciones, así como de una selección de los elementos comunes queda lo siguiente: las organizaciones son entidades colectivas formalmente estructuradas y socialmente establecidas para alcanzar ciertas metas por la adquisición de recursos del medio ambiente y su encauzamiento hacia actividades que se corresponden con esas metas.”(p. 45) En: Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Ed. F.C.E. México. 1998. 245 p.

cantidad de personas con capacidades diferentes, otorgándoles recursos económicos que llegan a rebasar las expectativas de los mismos organizadores.

Como ejemplo de estas temáticas podemos encontrar Organizaciones No Gubernamentales como Greenpeace cuya función es preservar el medio ambiente y despertar el interés público por la degradación ambiental. Asimismo de forma paralela, colabora con los gobiernos realizando sugerencias para la resolución de problemas públicos referidos a la biodiversidad en la tierra y el mar, específicamente sobre tres tópicos como son: manejo de residuos tóxicos, energía y la atmósfera.¹⁶⁴

En las temáticas planteadas arriba destacan también ONG's como Transparencia Internacional (TI) cuya labor principal es la de combatir la corrupción, recurriendo a la presencia de la sociedad civil y de los sectores públicos y privados. En este sentido TI, busca como estrategia alentar la adhesión a las campañas de concientización de quienes corrompen y quienes se dejan corromper, privilegiando la prevención, y tratando así de evitar daños lesivos a los gobiernos y a la sociedad, buscando mejores métodos de gestión y de transparencia en el manejo de los recursos y el acceso público a la información.¹⁶⁵

Otra ONG de mucha importancia ha sido Amnistía Internacional, la cual durante más de 40 años ha luchado por los derechos humanos en todo el mundo. Su origen y fundamento lo encuentra en la lucha por promover los derechos humanos inscritos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Actualmente cuenta con 1 millón de miembros y seguidores en más de 160 países y territorios.¹⁶⁶ Hay que destacar que la diferencia en el accionar de las organizaciones gubernamentales, radica en que estas reciben subsidios y partidas presupuestales, mientras que las ONG's trabajan mediante donaciones de

¹⁶⁴ Greenpeace nace en 1969 con motivo de las explosiones atómicas realizadas en la isla Amchitka, ubicada en proximidades de Alaska, por los EE.UU. Su finalidad era el pacifismo y el ecologismo. Para una mayor información consultar: <http://www.mflor.mx/temas/greenpeace/greenpeace.htm> en donde se puede consultar su organización, funciones, equipamiento, así como algunos de sus logros a nivel internacional. Consultado: 3-julio-2006

¹⁶⁵ La página principal de Transparencia Internacional está disponible en: http://transparency.org/about_ti/spanish_intro.html Consultado: 3-julio-2006

¹⁶⁶ En: <http://radio.dti.uaem.mx/Especiales/2002/ammistia/index.html> Consultado: 8-agosto-2002.

particulares de la sociedad civil y de empresas que han tomado verdadera conciencia del peligro que la inacción puede provocar a la humanidad entera.

Sin embargo la importancia de realizar un catalogo de bienes públicos, ya sean nacionales o mundiales, nos permiten ver reflejadas en necesidades de una sociedad en permanente transformación, una infinidad de demandas de bienes y servicios que son solicitados por una comunidad y que podría realizarse como un acto de racionalidad social. A esto es a lo que debe enfrentarse la administración pública, en donde lo que debemos tratar de mejorar es la forma, es decir, mejorar los métodos de gestión pública, en donde el espacio público es fundamental para discutir y dirimir problemas públicos.

Si este acto de racionalidad social entra en la lógica de la acción colectiva desde la perspectiva de Olson, se puede inferir que finalmente es el interés¹⁶⁷ el que mueve a esa comunidad a unirse para lograr satisfacer alguna necesidad. Bajo éste supuesto, política pública debería enfocarse a diseñar cuales serían las mejores alternativas para poder cumplir con la necesidad o problema público bajo un marco institucional y poder brindar mayores resultados a su membresía en el ámbito local.¹⁶⁸

En otras palabras los bienes públicos se producen para todos o no se producen, ya que como señale arriba, pueden generar exclusión. En este sentido se justifica el intervencionismo estatal ya que el gobierno producirá, proporcionará y resguardará una cantidad óptima de dichos bienes con la finalidad de hacerlos equitativos a todos los ciudadanos, tesis defendida por Olson.

¹⁶⁷ Arellano hace notar “en la conceptualización de los conflictos de interés...se refiere a la presencia inherente e inevitable de intereses encontrados, traslapados, o divergentes de los miembros de toda organización (tanto pública como privada). Desde el punto de vista organizacional, el conflicto de intereses no sólo es permanente , sino que es parte de los juegos estratégicos que los actores utilizan para movilizar conciencias, construir marcos psicológicos y organizacionales de acción, símbolos y valores de cooperación y acción colectiva, todo en un contexto de incertidumbre permanente.”(p. 250). En: León y Ramírez Juan Carlos. *Gestión y administración de la vida colectiva. Op. Cit.*

¹⁶⁸ Uvalle reconoce que “Lo local, en cuanto fuerza creativa, se ha revitalizado de manera significativa y, por ello, la importancia de valorar a la descentralización más allá del positivismo jurídico y constitucional, para ubicarla en la estrategia de las políticas públicas, las cuales son compatibles con la redefinición del gobierno y la administración pública, así como con el vigor de lo público que se manifiesta con la organización creciente de los ciudadanos.” (p. 52) En: Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Ed. IAPEM. Toluca. México. 2003. 221 p.

Hasta aquí podríamos estar de acuerdo con la optimización de los llamados bienes públicos, sin embargo habremos de considerar lo que también en política pública le hemos llamado “externalidades”. Las externalidades en la política pública se presentarían como errores de carácter financiero y en las que los llamados *free-riders*¹⁶⁹ lesionarían la producción de ese bien público al provocar problemas de carácter financiero en perjuicio de todos aquellos que lo esperan. El *free-rider* se consideraría como la persona que, más allá de estar de acuerdo y de colaborar con la producción del bien público, esperaría a que todos los demás trabajen o paguen por ese bien para disfrutar de él sin haberle costado nada. Posteriormente me referiré a este concepto de *free-rider* y su relación con los derechos de propiedad.

Dentro de esta catalogación de bienes públicos podemos encontrar también los llamados bienes comunes. Estos bienes tiene una función similar a los bienes públicos, sin embargo se diferencian por la sencilla razón de que no son dejados al libre juego de la oferta y la demanda, sino que son resultado de una perspectiva más pública y que aseguran que a cada quien se le respete su dignidad como persona. Surgen de necesidades comunitarias en donde el individuo les asigna valor de bienestar social y no necesariamente al mero interés privado o económico. El individuo es un ser social, que vive en sociedad y que necesita de esa sociedad para poder sobrevivir.

Ostrom señala que “la teoría convencional de los recursos de uso común, que se critica en *Governing the Commons*, es aún aceptada por muchos académicos y se utiliza como fundamento de políticas públicas. La teoría convencional supone que los individuos que se enfrentan a un dilema, debido a las externalidades creadas por sus propias acciones, generarán estimaciones estrechas que los conducirán a dañarse a sí mismos y a otros sin encontrar formas de cooperación entre sí para evitar el problema.”¹⁷⁰

Bajo estos aspectos podemos considerar que los bienes comunes pueden y deben ser administrados por el Estado en beneficio de todos y no de unos cuantos. La diferencia con

¹⁶⁹ En palabras de Luis F. Aguilar, “gorriones”.

¹⁷⁰ Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva.* (p.10) Ed. UNAM/CRIM/FCE. México, 2000. 395 p.

nuestra visión es considerar no solo los espacios de uso común, sino lo que lesiona a un gran número de habitantes y a las administraciones públicas locales.

En una somera clasificación podemos distinguir cuando menos tres grupos de bienes comunes: 1) las libertades básicas, normalmente establecidas en la Constitución y que implican el respeto de una sociedad política y de sus ciudadanos. Libertad de expresión, de asociación, de culto religioso, de preferencias sexuales, etc., en donde se pretende un acceso más igualitario en la toma de decisiones públicas; 2) la lucha contra la desigualdad y la pobreza, es decir, una mayor distribución de la riqueza para llevar una vida más digna que no dependa tanto de la voluntad gubernamental, sino de la autonomía que se pueda generar en las comunidades, bajo otros criterios de racionalidad. En este caso el presupuesto se transforma en un eje que atraviesa todos los órdenes de gobierno y que bajo un enfoque de política pública podría proporcionar mejores resultados para una lucha frontal contra la pobreza y 3) la producción de bienes públicos garantizados, en donde todos los ciudadanos puedan disponer de esos bienes, con la capacidad de poder ejercer y articular sus demandas en los espacios públicos abiertos, como elemento clave de la política pública y evitar, en la medida de lo posible, la exclusión.

4.3. Males públicos como efectos lesivos para la sociedad.

Al hablar de bienes públicos indudablemente también tendríamos que hablar de los males públicos¹⁷¹, entendidos estos como efectos lesivos para la sociedad. En ese sentido podríamos destacar una gran cantidad de temáticas en donde se pueden encontrar dichos males. Por citar algún ejemplo podríamos mencionar el caso de la salud en el mundo, enfermedades como el SIDA y sus repercusiones en la sociedad global muestran los efectos que tanto para las personas infectadas como para los gobiernos, están obligando a tomar medidas correctivas tanto en el manejo de los recursos, como en los diferentes tratamientos

¹⁷¹ Torres menciona que “En la esfera de la vida pública se busca demostrar que el reclamo por una actualización de los valores del bien común en el diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas de bienestar social es una respuesta a las prácticas sociales y gubernamentales identificadas con males sociales tales como la pobreza, la corrupción, el utilitarismo y la exclusión. Dicho reclamo corresponde a la búsqueda de prácticas de gobernanza que redunden en beneficios comunes.” Torres Salcido, Gerardo. “*Ética y funcionamiento institucional, ¿pueden los valores ser parte del desarrollo?*” En: León y Ramírez Juan Carlos. *Gestión y administración de la vida colectiva*. Op. Cit. (p. 113)

o alternativas que puedan contribuir a disminuir este problema público de primera magnitud.

Si lo llevásemos al caso de gobierno, podríamos mencionar como un mal público de primera magnitud a la corrupción¹⁷². La corrupción ha sido señalada en no pocas veces como uno de los principales problemas en varios países que dañan sus economías y minan la credibilidad ciudadana en quienes gobiernan. La corrupción vista como un mal público ha llevado al abuso del poder de quienes han sido elegidos o designados en el gobierno para dirigir el rumbo de un país y que en algunas ocasiones logran medrar las arcas tanto de su país como de algunos otros que creyeron en sus proyectos de gobierno.

En el caso de los derechos de propiedad, que es el tema que nos ocupa, la complejidad se vuelve mayor al no tener la certeza jurídica que suponemos debería de estar establecida e institucionalizada y que debería de ser conocida por todos aquellos que ostentan derechos de propiedad, en donde la propiedad privada se puede ver trastocada por quienes disponen de los medios de información necesarios para especular y realizar acciones que pueden ser lesivas no solo para los propietarios, sino para la misma Nación en general.¹⁷³

¹⁷² Ayala Espino menciona que “La corrupción es uno de los ejemplos más conspicuos que reflejan la falta de instituciones democráticas que favorezcan una vigilancia social y una mejor rendición de cuentas.” (p. 58) Ayala Espino, José. *Instituciones para mejorar el desarrollo*. Op. Cit.

¹⁷³ La siguiente cita es de José Ayala Espino quien en agosto del 2000 realizó un resumen libre del texto de Mancur Olson: *Poder y prosperidad*, y que tuvo a bien compartir en un seminario con los estudiantes del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. Fuente original: Olson, Mancur. *Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*. Basics Books, New York, 2000. “El papel del Estado es clave para entender por qué prosperan, o no, las sociedades.” (p. 1) Olson al referirse a los derechos de propiedad y los contratos en un gobierno representativo, señala que “Toda vez que se ha creado un gobierno representativo, acotado y que funciona, se han generado también las condiciones para obtener las ganancias derivadas de la cooperación y la coordinación que ocurre en el intercambio del mercado. El asunto clave es que se necesita de un arreglo que garantice el cumplimiento de los derechos de propiedad y los contratos a través de un tercer partido, justo para buscar la conciliación entre las partes en conflicto. El asunto clave es que la autoridad que garantice el cumplimiento de los derechos debe tener autonomía del ejecutivo para impedir que éste imponga a los derechos de propiedad, restricciones que pudieran abrir la posibilidad de una expropiación a la discreción del ejecutivo. En realidad tampoco se trata de darle todo el poder a la autoridad judicial, sino sólo el poder necesario para actuar con neutralidad, y sobre todo de acuerdo a reglas previsibles, y no a la discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad. Un arreglo institucional de poder compartido debe considerar que el poder judicial no esté involucrado en los negocios que puedan estar en disputa en cualquier momento. La ley, la moral, la tradición y el espíritu de cuerpo son factores que pueden reforzar la credibilidad y, en consecuencia, la autoridad del poder judicial en la resolución de controversias. La historia muestra ejemplos de que estos arreglos pueden funcionar bastante bien.” (p. 19)

Indudablemente la generación de estos bienes o males públicos es lo que nos llevaría a replantear el papel que juega el mercado, tanto en las transacciones de la vida privada, como en las transacciones de la vida pública. En este juego tanto privados como públicos se entremezclan en un sin fin de negociaciones que permiten accionar las fuerzas del mercado para un mayor flujo de opciones entre demandantes y oferentes. En el siguiente apartado desarrollo algunas ideas sobre la importancia del mercado como institución y la importancia que tiene la acción de gobierno como órgano regulador de estas transacciones.

4.4. La importancia del mercado como institución.

Vale la pena señalar que en este proceso de transformación del Estado, del gobierno, de la administración pública y de la sociedad en su conjunto, un elemento muy importante es el papel que juega el mercado. Así el mercado es y ha sido eje fundamental en los cambios políticos y económicos que han sufrido diferentes países. Desde este punto de vista, el mercado puede verse desde dos ángulos; por una parte el mercado como lugar de intercambio entre privados, derivado inmediato de la vida material, y el mercado como principio que define y rige los procesos de los precios de la oferta y la demanda.¹⁷⁴

En un primer momento vale la pena señalar que han existido varias posiciones al entorno en donde se desarrolla el concepto de mercado, lo que lo hace difícil de definir. En su esencia el mercado es un proceso de intercambio de derechos entre compradores y vendedores sobre un bien o servicio. En este sentido se habla de operaciones de intercambio en un lugar geográfico y en donde se establecen reglas que giran en torno a ese proceso de intercambio. Pueden existir infinidad de bienes y servicios, en donde podemos encontrar mercado de valores, de coches, de hipotecas, de casas habitación y otra serie de productos que obedecen

¹⁷⁴ Przeworski señala que “El mercado es un mecanismo en el cual los individuos deciden la asignación votando con los recursos que poseen y en donde la distribución de los mismos siempre es desigual; el Estado es un sistema que se encarga de asignar recursos que no le pertenecen, con una distribución de derechos que difiere de los resultados del mercado.” En: Przeworski, Adam. *Democracia y mercado*. Ed. Cambridge University Press. 1991., p. 122.

a la industriosisidad del hombre, en este sentido del hombre económico del que hablaba Adam Smith.¹⁷⁵

En el contexto de la teoría económica, el mercado ha sido reconocido como el lugar en donde se ponen en contacto compradores y vendedores para realizar transacciones de ciertos tipos de derechos, entre estos, los de propiedad, y en donde las competencias de productores y proveedores han llevado a que el Estado intervenga como órgano supremo de institucionalidad. Los monopolios y los oligopolios han sido controlados por la ley en espera de un mejor equilibrio entre las fuerzas del mercado.

Bajo una concepción geográfica, el mercado no ha sido limitado, pues existen libertades de intercambio tanto a nivel nacional como internacional, en este sentido podemos hablar de una extensión o dominio del mercado de manera territorial. Así encontramos un “mapa” de diversos bienes que se pueden encontrar en un área metropolitana o una zona geográfica de mayor extensión o incluso fuera de una nación, de tal manera que la extensión de un mercado puede depender de las condiciones que se presenten en un sistema de competencia.

En este sentido el mercado contiene reglas implícitas que dependen de la extensión y de las oportunidades que se presenten para su fortalecimiento pero cuidando que tanto la fusión y captación de pequeñas empresas no conlleven a la construcción de monopolios.

Bajo los aspectos de mercado las alternativas que existen en tanto oferta y demanda, exigen que se cuente con un conjunto indefinido de fuentes alternativas de información que se consideren disponibles, de tal suerte que se puedan calcular tanto los beneficios como los perjuicios para compradores y vendedores. Ante esta competencia tanto productores como compradores demandan certeza en las legislaciones para la transacción de derechos de propiedad.

¹⁷⁵ Indudablemente *La riqueza de las naciones* de Adam Smith dejaría para todos los gobiernos grandes oportunidades de buscar el bien común, y pensar que más allá de la “*mano invisible*” había que trabajar por encontrar el lado opuesto, es decir la “*mano visible*”.

Por el contrario, ante la falta de información por parte de los compradores o usuarios de bienes y servicios pueden existir un sin fin de decepciones¹⁷⁶ en cuanto a la mala calidad de los bienes o productos que existen en el mercado y de una gama de preferencias, concepto por cierto muy utilizado por los economistas.

Bajo estas consideraciones podemos encontrar ciertas inclinaciones de un cliente que al recurrir a un vendedor optará por adquirir el bien o servicio por las siguientes consideraciones: por necesidad, por la costumbre, por comodidad o por oportunidad en donde indudablemente la necesidad es considerada la primera de las causas del consumo humano, aunado a las condiciones de información que se presentan en cada una de las acciones de compra o venta.

No en vano históricamente se ha recurrido a obtener la mayor información para tomar una decisión, desde los oráculos del Delfos, hasta las más acabadas formas de augurios y predicciones como son las tendencias o los planes del Marketing. En este sentido las pruebas o sondeos de tendencias de un determinado tipo de mercado suelen ser muy socorridos por quienes operan dentro de éste.

En este sentido las acciones de gobierno han aparecido como un sistema de control en donde algunas de estas han sido coercitivas hacia dentro, es decir al gobierno, y por la otra, hacia fuera, como controlador de las opciones que se tienen en un mercado interno de satisfacer necesidades de productos.

Sin embargo estas acciones deberían aparecer como una acción de regulación (más que de control) en los procesos de mercado y actuar como un agente, en donde su permanencia se fortalezca debido a la necesidad de balancear la fuerza de ambos. Los dos se complementan

¹⁷⁶ Albert O. Hirschman en su libro *Interés privado y acción pública* hace un análisis de las decepciones que sufren los consumidores en torno a la mala calidad de los productos adquiridos en el mercado, pasando por un análisis de los efectos en la economía. Hace un análisis de los bienes no durables y de los verdaderamente durables. Entre estos últimos distingue tres tipos de categorías: “1) los que se encuentran continuamente en uso: la casa o el apartamento, los sistemas de calefacción o de aire acondicionado, los refrigeradores, etc.; 2) los que se usan en intervalos cíclicos regulares...el automóvil, las lavadoras, las secadoras, etc.; 3) los que se usan a intervalos irregulares: el equipo de alta fidelidad, el piano, la cámara.”(p. 42) Hirschman, O. Albert. *Interés privado y acción pública*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. 149 p.

para darle cierta armonía a la actividad económica y especialmente armonía y orientación a la vida social.

4.5. El Estado y regulación del mercado.

Mediante algunos cambios en el proceso de fortalecimiento del Estado se exige en la actualidad que la vida institucional recupere su esencia política y su fortaleza y credibilidad de la sociedad política. En este sentido los equilibrios de poderes buscan delimitar el control dentro de la misma organización del Estado y mejorar los sistemas de mercado. Bajo estos aspectos los cambios que quiere la sociedad, en ciertos casos no han sido realizados por quienes detentan el poder, perdiendo la credibilidad de los ciudadanos en las acciones de gobierno y en especial en los juegos del mercado.

Dentro de las complejidades del Estado y sus múltiples organizaciones podemos señalar que la heterogeneidad de la sociedad está marcada por la gran diversidad de ofertas y demandas que propician la expansión de los mercados en espera de la intervención y protección del Estado. En este sentido la reforma del Estado debe buscar su fortalecimiento hacia fuera para darle certidumbre a las relaciones internacionales y hacia adentro para garantizar a productores y consumidores las mejores condiciones de una competencia sana.

Bajo este contexto se entiende que en las nuevas relaciones Estado-mercado se vislumbran nuevas organizaciones que juegan roles diferentes, organizaciones que como instituciones de la sociedad permanecen y se modifican en diferentes contextos, tanto nacionales como internacionales. En un marco de referencia acertado José Ayala Espino señala que, “El mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar en donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad.”¹⁷⁷

¹⁷⁷ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites de Estado*, citado por Uvalle Berrones, Ricardo. En: *Las transformaciones del Estado y la administración pública contemporánea.*, p. 45.

En este sentido la institucionalidad cobra fuerza pues por un lado exige a quienes se encuentran en una lógica de transacciones de derechos de propiedad, sean respaldados por una organización superior que les garantice las mejores condiciones económicas, y por el otro, que le otorgue la mayor certeza jurídica que permita a ambos una sanción fuerte en el incumplimiento de los acuerdos pactados. Bajo esta relación, el Estado, por vía de sus tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, tiene que articular y establecer que la institucionalidad se cumpla.

Como institución de la sociedad, el mercado se hace necesario para darle más opciones de intercambio a los individuos y en donde éstos tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades más importantes. De esta forma el mercado se presenta como alternativa para poder cumplir con las aspiraciones que el individuo pueda tener.

Bajo criterios jurídicos nacemos iguales ante la ley y es precisamente el mercado el que nos hace diferentes, pero nos permite encontrar alternativas para conseguir esa igualdad. En este sentido el mercado como institución permite fundamentalmente la transacción de derechos de propiedad. Regulado por el Estado, el mercado puede y debe generar la riqueza que una nación necesita para sobrevivir.

En este sentido el Estado regulador posibilita las transacciones de intereses de privados a privados o de privados a intereses públicos con la pretensión de generar equilibrios entre demandante y oferente bajo criterios de equidad jurídica en torno a la adquisición de un bien o servicio.

Se reconoce que la llamada reforma del Estado implica cambios en todos los aspectos de gobierno y por consiguiente de la administración pública. En este sentido "El espacio del Estado se reajusta en la medida en que la vida privada y la vida pública reclaman con éxito sus ámbitos de acción. Corresponde al Estado revisar sus límites ante la sociedad y definir el perfil de atribuciones que le corresponden en sus nuevas condiciones de vida pública, dadas en lo fundamental por la ciudadanía, la existencia de mercados abiertos y los

procesos mundiales de intercambio que abarcan tanto a la tecnología como a las finanzas, el comercio y los servicios.”¹⁷⁸

En este sentido podemos decir que la vida institucional del Estado se replantea constantemente “De ahí que la reforma del Estado comprenda la reforma de la administración pública, dado que ésta es el medio para que la comunidad política viva con prosperidad y justicia. La reforma de la administración pública no se agota en su fase organizativa, tecnológica e instrumental, sino en la necesidad de emprender los cambios institucionales que son indispensables para funcionar con más eficacia.”¹⁷⁹

El mercado, determina el mundo de las demandas y de los precios, así como de las diversas opciones que existen para la satisfacción de las demandas privadas y de los públicos ampliados. En esta forma tanto los públicos oferentes como los públicos demandantes, o en su caso, relaciones de privados a privados, se relacionan en esas complejas redes del mercado, buscando el mayor beneficio para unos como para otros y en donde el Estado debe permanecer para darle orden y vida institucional.

4.6. Los derechos de propiedad en la era de la globalización.

En el contexto actual, en un mundo globalizado, la fortaleza del Estado exige una mayor sincronía con sus elementos fundamentales de gobierno, una mayor certidumbre en lo que nos conviene a todos y no a algunos, y además, una vida institucional plena y prospera. En este sentido el mercado bajo su forma más acabada, el capitalismo, predomina y exige que esta fortaleza institucional se establezca con la sociedad y no bajo los órdenes de gobierno que llevan en ocasiones a realizar políticas erráticas.

Los parámetros del juego del mercado en el contexto internacional exigen mayor certidumbre, especialmente en los mercados inmobiliarios, en donde se llegan a afectar derechos de propiedad y que principalmente ponen en riesgo el patrimonio construido a lo

¹⁷⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. “Visión del Estado contemporáneo”. En: Revista *Prospectiva*. Agrupación política A. C. *El futuro inmediato*. Segunda parte. Año 3. No. 9. Marzo de 1998., p. 20.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 21.

largo de los años, la casa habitación, en el sentido material más puro y por otro lado el bien máspreciado del individuo, la vida misma.

Los derechos de propiedad han sido ganados en las calles, no en vano las luchas civiles por la defensa de los derechos humanos, de la defensa de las tierras por campesinos, incluso de los problemas ecológicos que repercuten en perjuicio de los seres humanos, como es el caso del agujero de ozono¹⁸⁰ considerado hoy como un problema público de primera magnitud. Todos estos derechos llámense del hombre, del ciudadano, de los niños, etc., han encontrado cabida en las preocupaciones de los gobiernos y por esto, se buscan mejores instrumentos de gestión pública que permitan una mejor respuesta, expedita y en beneficio de una mayor cantidad de seres humanos.

En este sentido la globalización¹⁸¹ enmarca grandes problemas en el mercado y que pueden resultar peligrosos ya que afectan cada vez más a comunidades que todavía no están en posibilidades de competencia. Como lo señala Lindblom “También han surgido, en forma muy palpable, diversos movimientos activistas en pro de un mejor control de los energéticos y de la ecología, dos áreas que cada vez, preocupan más al país.”¹⁸² (Su país)

Sin embargo el problema fundamental radica, como ya lo he señalado anteriormente, en que un país debe generar la riqueza que permita a su sociedad un desarrollo más sano, que se refleje en su calidad de vida inmediata y que permita mejores condiciones de competencia entre los actores generadores de riqueza. Bajo esta perspectiva los gobiernos deben darle certidumbre a los mercados y proporcionar a los empresarios las mejores

¹⁸⁰ Indudablemente un ejemplo claro es el que realizaron los gobiernos de muchos países para poder tener el control del mercado de aerosoles que dañaban la capa de ozono en beneficio y por el bien de la humanidad.

¹⁸¹ Olmedo señala que “La globalización genera como punta de lanza los valores que le permiten extender su acción y su poder mundial: la libertad de comercio entre naciones, la eliminación de toda barrera proteccionista, la democracia para crear la ilusión de que todos –personas y naciones- somos iguales y, en particular, la libertad de pensamiento, de creencias y de expresión. Estos valores, aparentemente generosos y a los que nadie podría, en principio, rechazar, son aprovechados por los grandes intereses económicos transnacionales, puesto que ellos tienen el poder tecnológico para triunfar en el libre mercado internacional y en las mentes de las personas y de las sociedades. De esta manera, la globalización conlleva valores opuestos al nacionalismo.” Olmedo, Raúl. *Cultura, educación y nacionalismo*. Op. Cit., p. 32

¹⁸² Lindblom, Charles E. *Democracia y sistemas de mercado*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Fondo de Cultura Económica. México. 1999. (p. 150). 504 p.

condiciones de generar riqueza.¹⁸³ Sin embargo se hace necesaria la presencia del gobierno para poder establecer mecanismos de regulación y no de control, que permitan una mayor libertad del accionar entre empresarios y trabajadores.¹⁸⁴

En este juego del mercado tanto compradores como vendedores buscan las mejores condiciones que les permitan obtener ganancia a unos y ahorros a otros, de tal suerte que mientras haya oferentes habrá demandantes, lo que implica un mercado muy dinámico y en el cual no puede haber coacción por parte de ninguno, sin embargo la acción de gobierno debe estar presente para darle certidumbre institucional a los acuerdos establecidos para las transacciones de propiedad.

Como ejemplo del párrafo anterior la institución llamada “trabajo” implica por un lado al empresario y por el otro al trabajador. Al empresario le corresponde pagar un salario y obtener la mayor ganancia posible y al trabajador luchar por un mejor salario y establecer mejores condiciones de trabajo. Al gobierno corresponderá entonces cuidar que esta relación se desarrolle lo mas sanamente posible y fungirá como árbitro para cuidar los acuerdos que se hallan establecido para una mejor relación laboral.¹⁸⁵

Bajo estos aspectos la acción de gobierno se establece como prioritario, sin embargo existen áreas en las que su relación con el mercado todavía no han sido limitadas, al igual que en lo que a los derechos de propiedad privada se refiere¹⁸⁶. En esta forma confiamos el gobierno a quienes creemos que se regirán bajo los criterios institucionales que suponemos han sido reconocidos por la comunidad política y suponemos que este gobierno trabajará

¹⁸³ Lindblom señala que “Para alcanzar un elevado nivel de crecimiento en un sistema de mercado, donde la responsabilidad por el crecimiento y por el empleo recae más en las empresas que en el gobierno, es indispensable que los dirigentes empresariales gocen de estabilidad, satisfacción u optimismo en lo relativo a sus perspectivas.” Ibid., p. 153.

¹⁸⁴ “En resumen, para que los sistemas de mercado tengan éxito, el gobierno debe prestarles una atención extraordinaria, debe interesarse especialmente en el sector empresarial (prefiriéndolo a cualquier otro). Por tanto, los gobiernos no pueden ser genuinamente democráticos, no pueden interesarse igualmente por todos los sectores de la población.” Loc. Cit.

¹⁸⁵ Indudablemente una mayor explicación de “la explotación del hombre por el hombre” la encontraremos en toda la teoría marxista.

¹⁸⁶ Lindblom señalaba que “A decir verdad, es interminable la lista de áreas con problemas en donde el derecho de propiedad privada no señala límites al gobierno.” Lindblom, Charles E. *Democracia y sistemas de mercado*. Op. Cit., p. 179.

con apego a las reglas o normas que llamamos ley y que estas permitirán compartir responsabilidades tanto del gobierno como de la sociedad política en donde imperan.

De igual forma el mercado exige mayor libertad para actuar y específicamente demanda condiciones de certidumbre para poder operar. Productores y consumidores se entrelazan en un sin fin de relaciones comerciales en donde el mercado proporciona una gama inmensa de posibilidades de satisfacer sus necesidades.

En este sentido la vida democrática exige certidumbre institucional para poder dar un adecuado cauce al mercado, la vida económica necesita de una adecuada relación de individuos que se entrelazan con la intención de realizar transacciones de derechos de propiedad. Bajo este parámetro las naciones deben de orientar sus acciones a una convivencia de respeto y dirigida hacia el fortalecimiento del mercado.¹⁸⁷

Los derechos de propiedad nacen con el individuo y es precisamente la conservación de estos lo que da origen al Estado. La propiedad privada en origen es el basamento del Estado y por consiguiente de la sociedad política que le da vida al gobierno. Bajo este argumento la propiedad privada surge de los medios de producción que cada individuo utiliza para la obtención de ésta. Como lo señale anteriormente Locke describía ya la importancia de reconocer el trabajo como fuente de riqueza de una sociedad, reconociéndolo como el conjunto de reglas en donde se confiere autoridad, la custodia y la producción de la riqueza social.

Lo importante de una relación social y los derechos de propiedad es el poder que pueden ejercer en el ámbito del mercado ya que quienes tienen mayores recursos tienden a subordinar a otros. Hombres de negocios con poder económico y político tratan de realizar

¹⁸⁷ Lindblom señala que “Una respuesta frecuente es que ningún Estado –nación democrático se ha desarrollado si no es en una economía orientada hacia el mercado. Ese es un hecho histórico importante...Una segunda respuesta es que las vastas y divisivas tareas de la democracia política sólo son posibles porque las tensiones potencialmente perturbadoras son mantenidas fuera de la política y relegadas al mercado. Una tercera respuesta familiar a la pregunta acerca de los efectos de la economía sobre la democracia procede en dos fases: 1) las instituciones nucleares de la democracia son las que se apoyan en la libertad personal, y 2) sólo los sistemas de mercado ofrecen libre elección al consumidor, así como elección ocupacional y una vasta gama de otras elecciones en relaciones de intercambio sin las cuales son imposibles las libertades políticas.” Ibid., p. 184.

acciones que los beneficien a ellos y no pensar en el bien común o en nombre de este, subordinar acciones que les permitan mayores ganancias por lo que se hace necesaria la presencia del Estado y su entramado institucional.¹⁸⁸

4.7. Importancia de los derechos de propiedad y la propiedad privada en la vida nacional.

Los parámetros anteriores nos muestran la importancia que han tenido los derechos de propiedad y específicamente la propiedad privada. Dentro de estos parámetros podemos encontrar el dominio y posesión de tierras¹⁸⁹, lo cual ha sido considerado históricamente como un poder que permite a los poseedores ejercer cierta autoridad ante los órganos de gobierno en donde se delegan decisiones dentro de un mercado.

Indudablemente la acumulación viene a ser el detonante de las luchas por el poder desde la antigüedad hasta nuestros días. El poder económico, el poder político y el poder social son sin duda temas que habría que tratar de explicar. En este apartado trataré de destacar la importancia que ha tenido el poder económico y el poder territorial en un proceso de acumulación.

La conquista de territorios no han sido privativas de un solo país, desde Gengis Kan, conquistador mongol, considerado uno de los más grandes conquistadores de la historia, hasta las más acabadas formas de expedición espacial, toman los territorios como agente de poder.

¹⁸⁸ “Las reglas que conllevan el nombre de propiedad privada sin duda también se aplican a las pertenencias personales, pero su verdadero significado radica en que constituyen un grupo de reglas que confieren autoridad sobre los recursos productivos de la sociedad y, en que, a través de un ejercicio considerable de esa autoridad, quienes la ejercen logran gran autoridad sobre las tareas de organización y coordinación social, paralelas a las de las autoridades emanadas de una elección y a la de los funcionarios nombrados para ocupar un cargo.” Ibid., p. 191.

¹⁸⁹ Lucio Mendieta y Núñez señalaba ya en 1934 el problema de la propiedad territorial en nuestro país, por una parte se refería a la propiedad eclesiástica y señalaba que “No sabemos cuál sería el valor de la propiedad eclesiástica en México durante la época colonial; los únicos datos que tenemos son las apreciaciones hechas por Humboldt, quien consideró que la propiedad eclesiástica en Puebla constituía las cuatro quintas partes de la propiedad territorial...”(p. 57) Mendieta y Núñez, Lucio. *El problema agrario de México*. Ed. Porrúa. México. 4ª. Edición 1937. 417 p.

En este sentido en nuestras raíces encontramos ese sentido de acumulación de territorios primero, y después económico. Es decir, que la conquista de la Nueva España trajo consigo un enorme crecimiento económico para el reino español y que es el proceso de acumulación de oro y de tierras uno de los grandes bastiones del poderío económico que la historia registrará.

Indudablemente existen una serie de proceso de acumulación de territorios y la explotación de estas nuevas tierras que no necesariamente marcan un proceso de transición pacífica, sino de luchas constantes por quienes ocuparon estas tierras. Bajo esta perspectiva las luchas por territorios nos han llevado a grandes revoluciones sociales que han tratado de dirigirse a rescatar lo que suponemos es nuestro, en este sentido el proceso de acumulación territorial marcó una forma de dominación y de poderío que sobreviviría durante mucho tiempo¹⁹⁰. Sin embargo habremos de considerar solo algunos elementos que le han sido propios a nuestro territorio y que se relacionan con el mercado.

En nuestro país los problemas de la posesión de la tierra han sido ejemplares, por una parte las tierras de Anáhuac, estuvieron en posesión específicamente de tres grandes grupos, los aztecas o mexicas, los tepanecas y los acolhua o texcocanos, de los que se distingue históricamente el dominio económico y territorial de los primeros. La conquista española trajo consigo que los conquistadores se apoderaran de grandes extensiones de territorio con la premisa de “hasta donde alcances a ver es mío” y fueron delimitándose con mojoneras, que eran señales para fijar los linderos y términos de las fronteras, las cuales servían de guías para marcar las jurisdicciones.

Nacieron las haciendas y con estas los latifundios, en donde una vez que se consolidó la propiedad rural, con todo y sus nativos, los derechos de los españoles y los títulos de propiedad cada vez se extendían más. Al origen discutible de la propiedad agraria se añadía la usurpación de grandes superficies territoriales. Con esto se crearon las caballerías

¹⁹⁰ Para más información revisar: Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1995.161 p. Díaz Casillas, Francisco Javier. *La administración pública novohispana*. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública A. C. Cuadernos de Análisis Político-Administrativos No. 1. México. 1985. 198 p.

(equivalente a 43 hectáreas) y por Cédula Real, la merced de estancias, estas tuvieron contornos imprecisos y móviles. Al cercar los terratenientes sus “propiedades” se abandonó la noción y práctica del pasto común y las estancias y caballerías pasaron a ser simples medidas de superficie.¹⁹¹

Los mayorazgos se consideraron como bienes respecto a las tierras que se poseían y que constituían el patrimonio familiar, especialmente señalaba un orden sucesivo de herencia con la finalidad de que se perpetuara en la misma familia. Este tipo de relación trajo consigo la creación de una aristocracia territorial y nobleza novo hispana, tanto en las relaciones comerciales como de la minería, lo cual constituyó algunas clases económicamente dominantes. Los grandes hacendados apoyaban a la corona y cuando esta veía menguadas sus arcas, no vacilaba en otorgarles títulos de nobleza.

El latifundismo eclesiástico fue un punto clave en el dominio territorial, puesto que se enajenaron a favor de la iglesia, monasterios o personas eclesiásticas, grandes territorios obligando a los nativos a realizar “donaciones” en el nombre de Dios. No es sino hasta 1767 cuando son expulsados los jesuitas y cuando se forma la Junta de Temporalidades, encargada de enajenar los antiguos bienes de la compañía.

Entre los motivos de la Revolución de Independencia la causa principal fue la inequitativa distribución de la tierra y esclavitud de los peones y la servidumbre agrícola. Se considera que en 1810 había 4,944 haciendas en la Nueva España, en 1854, 6, 092 haciendas. En 1856 a principios del liberalismo, Comonfort expidió la Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas, propiedad de corporaciones civiles y religiosas, ya en la época de la Reforma los bienes se adjudicaron a arrendatarios “denunciantes” o a los compradores en remate.

La idea de subdividir la tierra no fue ajena a los liberales, la desamortización trajo el agrandamiento de las propiedades privadas, en 1859 Juárez señalaba que uno de los grandes

¹⁹¹ Mendieta y Núñez ubica este periodo en 1675-1698.

problemas de la República era la de fraccionar los latifundios mediante ventas o arrendamientos mutuamente ventajosos.

Los mayorazgos fueron suprimidos legalmente a raíz de la Independencia, sin embargo muchas familias siguieron conservando sus grandes propiedades, pues la hacienda, era una imposición de capital, de la vanidad y orgullo, más de dominación que de cultivo. Por eso el dicho de los hacendados “Todo lo que ves desde aquí, haciendo girar la vista a tu alrededor es mío”. En esta forma el propietario fue sinónimo de vencedor y propiedad sinónimo de violencia.

En la época porfiriana ser hacendado significaba un título de alta posición, pero no una negociación productiva. En esta época las haciendas comprendían de 10 mil a 100 mil hectáreas, las hubo de 40 mil y hasta de 600 mil en Chihuahua. Las principales leyes en el porfiriato en materia de propiedad territorial fueron las de Colonización en 1883, la de Aprovechamiento de Aguas en 1888 y la de Enajenación y Ocupación de Terrenos Baldíos en 1894. Todas estas leyes contribuyeron a incrementar el acaparamiento de grandes extensiones de tierras, las compañías deslindadoras lograron acaparar muchas de estas tierras como fue el caso del deslinde de Baja California.¹⁹²

En los albores de la Revolución de 1910, las haciendas estaban en propiedad de 830 latifundistas, muchos de ellos extranjeros. El Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910 se propuso revisar las disposiciones por las cuales habían perdido sus tierras las comunidades, ya fuera para restituir las o indemnizarlas.

Madero, el 27 de junio de 1912, tuvo como propósito crear la pequeña propiedad pero nunca fue su propósito repartir las grandes propiedades. Así, Carranza el 12 de diciembre de 1914, expidió el Plan de Veracruz, comprometiéndose a poner en vigor leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos los bienes de que fueron injustamente privados. El 6 de enero de

¹⁹² Para mayor información ver López Zamora, Emilio. *El agua. La tierra. Los hombres de México*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1977. 333 p.

1915 promulgó la ley que declaró de utilidad pública la reconstitución y dotación de ejidos a los pueblos y facultó al Ejecutivo para expropiar los terrenos necesarios para este fin.¹⁹³

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, estableció las bases jurídicas para la liquidación de las haciendas y para el inicio del largo proceso de la Reforma Agraria¹⁹⁴, considerado como un factor de poder político. En la actualidad el Artículo 27 de la Constitución en su fracción XV señala que “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios”¹⁹⁵ entre otros aspectos no menos importantes.

Esta relación del problema de la tenencia de la tierra, aunada al tema de las políticas públicas, me llevan a pensar y cuestionarme si es posible realizar políticas públicas en un mercado inmobiliario en donde la falta de información sobre los derechos de la tierra o de la propiedad se presentan como un detonador para quienes están inmersos en éste mercado y si es posible que las relaciones jurídicas en un gobierno que se dice democrático se apeguen a lo que en la teoría se ha venido exponiendo.

En el siguiente apartado desarrollaré algunas ideas sobre algunos problemas que en épocas más recientes han enfrentado algunas dependencias públicas con los derechos de propiedad. Asimismo trataré de describir algunas de las funciones de los órganos de gobierno que se relacionan directamente con los problemas de la tenencia de la tierra como son: La

¹⁹³ Artículo 1 y 2 del Plan de Veracruz.

¹⁹⁴ Los estudios que se realizaron en torno a la reforma agraria en nuestro país han sido varios, algunos de los libros utilizados para esta información son los siguientes: *4 tesis agrarias*. Editorial campesina. México. 1972. 131 p.; Florescano, Enrique. *Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México. 1500-1821*. Ediciones Era. México. 1976. 158 p.; Díaz Soto y Gama, Antonio. *La cuestión agraria en México*. Ed. El Caballito. México. 3ª. Edición 1976. 140 p.; Belshaw, Michael. *La tierra y la gente de Huecorio. Economía de una comunidad campesina*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1969. 390 p.; Bartra, Roger. *Caciquismo y poder político en el México rural. Siglo XXI editores* 3ª. Edición. 1978. 203 p.; *La tenencia de la tierra. Leyes e instituciones que la respaldan*. Árbol, editorial. México. 1988. 119 p., Adams Dennis, Philip. *Conflictos por tierras en el Valle de Oaxaca*. Ed. Instituto Nacional Indigenista/ Secretaría de Educación Pública. México. 1976. 239 p. Entre las diversas posturas que han existido en torno a la tenencia de la tierra para mí en lo personal no deja de ser interesante la lectura de algunos de los planteamientos anarquistas, entre estos encontré alguna información que me ayudo a esclarecer mi percepción del problema de la tierra y su relación con el Estado. Menciono algunos de estos: Duclos/Engels/Moissonier. *Anarquistas de ayer y de hoy*. Ed. Roca. México. 1973.; 157 p.; y Reclus, Elisée. *El hombre y la tierra*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. 399 p., especialmente el capítulo XXV, pp. 322-338.

¹⁹⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Gómez Hermanos. México. 2002.

Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN); la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) y la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) entre algunas de las más importantes.

4.8. Dependencias de gobierno que regulan los derechos de propiedad en México.

Como lo señale anteriormente los problemas de la tierra no han sido pocos en el devenir histórico de nuestro país, prueba de esto han sido las luchas armadas, especialmente el movimiento revolucionario comprendido entre 1910 a 1917. Es precisamente la Constitución de 1917 en su artículo 27 la que establece un marco jurídico sobre el ordenamiento de la tierra y en donde se erige al Estado como garante de la propiedad de la Nación.

En este artículo se desprende la importancia de los terrenos ejidales y comunales y especialmente sobre la tenencia de la tierra. Este fue el detonante de la Revolución Mexicana. Sin embargo, no es sino hasta 1940 cuando el crecimiento demográfico desbordado provoca que la población del campo emigre a las ciudades, que al no estar preparadas para recibir a los inmigrantes, se comienza a colapsar al no poder brindarles obras y servicios, dando pie a la invasión de terrenos ejidales y comunales.

Con motivo de las diferentes problemáticas que tiene que enfrentar el proceso de tenencia de la tierra en nuestro país, la Administración Pública Federal ha tratado de establecer dependencias en todos los Estados que proporcionen soluciones a esta problemática. En una somera descripción podemos encontrar entre algunas de las principales las siguientes:

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) creada 13 de julio de 1950, encuentra su base en la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en virtud de que se iban a incrementar las ventas fuera de subasta de los bienes de la Nación que no eran necesarios para la Administración Pública para servir de financiamiento al

gasto público, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales de 1944. El Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales contemplaba que la Comisión funcionaría de forma autónoma y quedaría integrada por las siguientes instancias:

- 1) El sector gubernamental, representado por un ingeniero civil o arquitecto designado por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección administrativa, que fungiría como Presidente;
- 2) Las instituciones de crédito, con un representante común del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. y de Nacional Financiera, S.A. que practicaba los avalúos para efectos de la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para la Ley del Impuesto sobre Donaciones y
- 3) Los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros Civiles. Dicha Comisión tendría como función principal determinar los valores en el ámbito nacional y en el Distrito Federal.

La naturaleza de su creación no ha cambiado pues continúa practicando los avalúos de los bienes inmuebles que lo sean por naturaleza o por disposición de la Ley, ya sean de dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. Asimismo tiene como función determinar el monto de la renta que estas últimas deben cobrar o pagar por los inmuebles que den o tomen en arrendamiento.

En el Gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006) la CABIN y su estrecha relación con la Secretaría de la Función Pública centra sus actividades en las siguientes tres áreas fundamentales:

“La primera es el área del patrimonio inmobiliario federal. En ella se llevan a cabo actividades de registro de títulos de propiedad y derechos reales, de catastro, de administración de inmuebles y de archivo, precisamente por la importancia que tiene para todos los mexicanos la preservación física, legal y documental de su patrimonio inmobiliario.

La segunda, es el área responsable de construir, mantener y administrar los inmuebles federales de uso compartido por dos o más dependencias o entidades, tales como los 37 palacios federales, los 54 puertos fronterizos y un sin número de hangares y bodegas (sic).

La tercera, es la práctica ya tradicional de los avalúos de bienes inmuebles que lo sean por naturaleza o por disposición de la Ley, siempre y cuando en la operación sean parte las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las justipreciaciones de renta que éstas últimas deben cobrar o pagar por los inmuebles que den o tomen en arrendamiento. Adicionalmente, se realizan trabajos valuatorios de

activos, como negocio en marcha, maestros, de plantas industriales y de complejos turísticos, entre otros.”¹⁹⁶

Para 1970 se crea el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas (PRONAZUE) con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal con asentamientos humanos irregulares.

Por Acuerdo Presidencial del 20 de agosto de 1973 se da por sentado el surgimiento del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en donde intervinieron los titulares del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

La comercialización de manera ilegal de terrenos no fue privativa de esos tiempos, sino que hasta la fecha se continúa invadiendo terrenos que aún considerados como reserva ecológica o propiedad federal, siguen siendo invadidos por todo tipo de organizaciones populares, principalmente respaldados por los diferentes partidos políticos o por alguna organización popular. Ante esta situación el Congreso de la Unión emitió el 16 de abril de 1976, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Reforma Agraria en donde se establece que los poblados ejidales deberán tener su fundo legal y una zona de urbanización que no pueden ser enajenables.

Otra dependencia gubernamental con fines de regularización de la tenencia de la tierra es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Entre los objetivos principales de la CORETT se encuentra el de regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos irregulares ubicados en predios de origen ejidal, comunal y de propiedad federal, en coordinación con los tres órdenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal; suscribir las escrituras públicas y títulos de propiedad; promover la infraestructura urbana; en lo social, frenar el proceso espontáneo de asentamientos irregulares a través del diálogo entre la sociedad civil y el gobierno; agilizar la descentralización, desconcentración y trámites administrativos; apoyar a los grupos de

¹⁹⁶ En: <http://www.cabin.gob.mx> Consultado: 6-abril-2005.

escasos recursos económicos y necesidades apremiantes y participar en el mejoramiento de la vivienda y la legalización de su tenencia.¹⁹⁷

El Registro Público de la Propiedad y del Comercio encuentra su base jurídica principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en el Código Civil¹⁹⁸, en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, en el Código Financiero para el Distrito Federal, en el Código de Comercio y en el Reglamento del Registro Público de Comercio. Su complejidad jurídica indica las difíciles relaciones que se generan dentro del marco de transacciones de los derechos de propiedad y por consiguiente las afectaciones que tiene la institución de la propiedad.

La Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) según el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 7°. Numero 4, la Dirección General queda adscrita a la Secretaría de Gobierno. Algunas de sus principales funciones son: cancelación de reservas de dominio, declaración de pago y liberación de obligación, expedición de constancia de no expropiación o expropiación, incorporación de programas de regularización, otorgamiento de testamento público abierto, renuncia al derecho de preferencia por el tanto, atender las solicitudes de devolución del pago que se deposita para la regularización, atender la solicitud de excepción al decreto expropiatorio de regularización, atender la solicitud para expedición de copia certificada de título de propiedad.¹⁹⁹

La Comisión de Recursos Naturales (CORENA) fue creada por Decreto Presidencial el 15 de septiembre de 1995 y publicado en el Diario Oficial, sustituyendo a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER). Sus principales funciones son: Promover, coordinar y ejecutar estudios y acciones, fomento, desarrollo y conservación de

¹⁹⁷ Para una mayor información consultar: <http://www.corett.gob.mx> Consultado:15-mayo-2005.

¹⁹⁸ Para mayor información sobre el proceso que tiene la propiedad privada y su relación con el Código Civil ver a Montes, Vicente L. *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo (un enfoque evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978)*. Ed. Civitas, S. A. España, 1980. 308 p.

¹⁹⁹ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000.

los recursos naturales, fauna, bosque, aguas, áreas recreativas y zonas de amortiguamiento, así como áreas naturales protegidas, zonas rurales y boscosas.

Indudablemente la somera descripción de las dependencias de gobierno anteriormente descritas y la complejidad de las instituciones jurídicas relacionadas con los derechos de propiedad y con la propiedad privada nos permiten conocer una fase de la estructura de la administración pública o estructura de gobierno, que nos llevaría a replantear todo el entramado institucional que suponemos deberíamos de conocer como ciudadanos ilustrados en un problema que nos es muy cercano.

En el siguiente capítulo abordamos los derechos de propiedad y su relación en el mercado inmobiliario de la administración pública local, asimismo retomamos a la Ciudad de México y analizamos algunos de los problemas en las relaciones intergubernamentales de la administración pública y de los bienes inmuebles en el Distrito Federal para finalmente abordar los derechos de propiedad en el mercado inmobiliario.

V. Derechos de propiedad y mercado inmobiliario en la administración pública local.

El crecimiento desmedido de la Ciudad de México, pone de manifiesto la necesidad de contar con mejores instrumentos de gobierno, ya que la complejidad de los problemas políticos, económicos y sociales no dejan de llamar la atención, especialmente en el mercado inmobiliario como parte de los problemas que enfrenta el gobierno local.

La diversidad de núcleos sociales a los que debe atender son importantes, ya que existen poblaciones urbanas y semiurbanas o incluso comunidades rurales que día con día exigen les sean proporcionados los medios para poder tener acceso a una vida digna y a mejores oportunidades de infraestructura y servicios.

Ante este crecimiento de la Ciudad es importante que el gobierno local retome algunas precauciones para intervenir como un órgano regulador en el mercado inmobiliario ya que los llamados corredores de vivienda instalados en las cercanías de ésta ponen en riesgo su operabilidad y funcionamiento.

Asimismo la complejidad que existe en las relaciones de las diferentes dependencias y organismos de gobierno y los problemas que tiene el registro de la propiedad privada, no debe dejarse de lado para la búsqueda de mejores alternativas y para mejorar los métodos de gestión en todos sus niveles o incluso en sus relaciones intergubernamentales.

El crecimiento tanto de población como de la demanda de vivienda han sido algunos de los temas importantes de nuestra Ciudad ya que esas necesidades han transitado por una serie de irregularidades en donde particulares, como partidos políticos han utilizado para sus propios fines los problemas que enfrenta la tenencia de la tierra y la falta de certidumbre jurídica.

Los problemas que enfrenta el uso y características de la propiedad de bienes inmuebles con los que cuenta el Gobierno del Distrito Federal no son privativos solo de nuestra sociedad, sin embargo queremos resaltar que es necesario un adecuado control y un mejor

uso de los bienes públicos que suponemos son de todos. Los derechos de propiedad, como institución de la sociedad, marcan la pauta para contar con organismos de gobierno que permitan un mejor conocimiento y otorguen mayor certeza jurídica a quienes vivimos en esta Ciudad.

5.1. La Ciudad de México y los problemas de la administración pública local.

La Ciudad de México, considerada como una de las más grandes del mundo, presenta no solo problemas en su complejidad estructural, también presenta problemas políticos, económicos, sociales e indudablemente, dentro de esta gran complejidad, la de un mercado inmobiliario sin control o, en su caso, con la falta de éste por parte del gobierno local. En un proceso de reorganización que demanda no solo la disposición del gobierno para solucionarlo, sino también la cooperación de la sociedad, es determinante para poder arribar a una ciudad más justa y más incluyente en un proceso de consolidación ante el fenómeno de la globalización.

La conformación de grandes núcleos poblacionales, urbanos, semiurbanos, rurales y semirurales, la densidad y crecimiento demográfico con actividades económicas, sociales, culturales y las diferentes problemáticas administrativas, de infraestructura y de servicios son algunos de los problemas que no pueden dejarse de lado por parte del ejercicio de gobierno en donde las grandes concentraciones humanas, aunadas a la expansión y crecimiento de varias metrópolis cercanas vienen a ser el detonante para considerarlo un problema público de primera magnitud.

Las concentraciones de todo tipo, especialmente las económicas, se ven reflejadas en esta Ciudad con una complejidad de redes que independientemente de su finalidad en el mercado, reflejan una alta densidad tanto de infraestructura como de servicios en donde el gobierno local debe prestar atención, no solo en los aspectos de organización, sino en los aspectos de aglomeración y de las ventajas competitivas que este fenómeno puede proporcionar en la diversidad de mercados.

Los procesos de crecimiento de la población, han provocado no solo la creación de “corredores” de vivienda que vinculan a la Ciudad de México con las zonas periféricas del Estado de México, de Hidalgo, de Puebla o Morelos por ser los más cercanos, sino también, como efecto secundario, el abandono de viviendas en el Centro Histórico y sus alrededores dejándolas sin ningún uso o beneficio para un gran sector de la población.

Ante esta problemática el gobierno local ha tratado de establecer programas que coadyuven a mejorar la dimensión de un sistema urbano que permita tanto a los residentes de la Ciudad como a los propietarios, mejorar su calidad de vida y darles certeza jurídica a sus propiedades. Como efecto de este sistema urbano la salida de una gran cantidad de industrias hacia otros sitios ha sido determinante ya que se desplazan a otros lugares en busca de mejores condiciones para su operación, llevándose consigo algunos de los beneficios económicos que generaban, como el empleo, o los efectos contrarios como son la contaminación.

Los efectos que ha traído para la Ciudad de México la inserción de nuestro país en el Tratado de Libre Comercio no han sido pocos, uno de estos es la construcción de edificios y viviendas, de comercios y oficinas y una cantidad de inmuebles que en el constante cambio de uso de suelo por parte de las autoridades no han permitido un crecimiento ordenado y sistematizado acorde a las necesidades de las poblaciones locales en cada demarcación política.

Lo anterior viene a perjudicar no solo a los habitantes en su entorno social, sino a las mismas administraciones locales las cuales ocasionan de alguna forma la depredación y destrucción del patrimonio que suponemos es de todos, en donde las mismas comunidades son absorbidas por el comercio y las finanzas, mediante una lógica del capital que no deja fuera al mercado inmobiliario, mercado altamente especulativo que obedece a los intereses de los constructores y de los comercializadores en donde se concentran grandes ganancias y a la vez favores políticos.

Así, durante varios años, el Distrito Federal ha crecido extensivamente, sin control, sin planeación, bajo una lógica de discurso político demagógico y con una serie de carencias coyunturales de los gobiernos. La falta de cuadros especializados en la administración pública local, los altos índices de corrupción, la ya famosa tramitología y la falta de información son algunos de los problemas que enfrentamos todos los ciudadanos que aún con el llamado gobierno democrático no dejan de tener vigencia.

La ocupación ilegal de terrenos por parte de promotores inmobiliarios, ya sean formales e informales ponen de manifiesto el alto índice de corrupción por parte de las autoridades locales en ese proceso de mercado en donde la demanda de vivienda, ya sea pública o privada han llevado a la proliferación de asentamientos irregulares, o en su caso, que hayan sido regularizados después de haber realizado las construcciones, afectando con esto el cumplimiento de Estado de Derecho o la vida institucional, como lo señale anteriormente en el proceso de construcción teórica.

En este proceso de crecimiento de la Ciudad, la discontinuidad y la falta de planeación son parte del problema. La diversidad de ordenamientos jurídicos tanto en lo político como en lo económico y lo social deriva o afecta las condiciones generales de reproducción social y por consiguiente de la convivencia social. El crecimiento urbano desmedido es el efecto de un capitalismo urbano en donde la lógica de los inversionistas privados es la ganancia rápida, lo cual va en detrimento de las delegaciones y de los Estados o Municipios en donde se desarrolla y en donde algunos de estos gobiernos obtienen grandes ganancias sin tomar en cuenta los planes parciales de desarrollo de sus localidades y las repercusiones en la convivencia social y en su propio entorno.

Uno de los efectos negativos en materia del mercado inmobiliario ha sido el poco control en el crecimiento urbano, que tanto en la dotación de infraestructura, como en las grandes inversiones, no han sido contemplados en los planes parciales de desarrollo, afectando por consiguiente el uso de suelo en cualquiera de sus modalidades, ya sea habitacional, industrial, comercial, de uso público, o reserva ecológica.

En este sentido el crecimiento de la Ciudad no escapa a los intereses privados y sin lugar a dudas afecta a los gobiernos locales, en su afán por conseguir inversiones en territorios altamente cotizados en donde los capitales privados operan mediante megaproyectos de cualquier tipo y en el mayor de los casos sin un objetivo efectivamente social.

En este sentido la inversión privada pervierte a lo que hemos llamado interés público, afectando por consiguiente a lo que denominamos arriba como bienes públicos. Bajo este parámetro la inversión privada se vería como algo lesivo a los intereses de la sociedad, en donde los inversionistas privados o comercializadores serían los que ganan y la sociedad la que pierde.

En cuanto a derechos de propiedad los intereses de la comunidad se verían afectados puesto que lo que le costó construir en muchos años, con su trabajo y con sus impuestos, es transferido a la empresa privada a un bajo costo y en donde ésta tiene la posibilidad de apropiarse de aquello que no le costó.

Dentro de este juego del mercado inmobiliario podemos encontrar varios actores, los cuales son determinantes o deberían ser determinantes en la planeación de la vida de esta Ciudad, sin embargo, las dificultades que se presentan en el complejo entramado jurídico como en el de la misma administración pública, ponen de manifiesto el trabajo que debe de realizar el gobierno local para una correcta aplicación del Estado de derecho y poder acceder a un verdadero Estado democrático de derecho o más aún, al Estado social y democrático de derecho del que ya señalaba Habermas.²⁰⁰

Descrito de manera sucinta, el Estado Democrático de Derecho nos podría dar la pauta para intervenir en procesos complejos que requieren un grado mínimo de ciudadanía en donde uno de los principales objetivos sería reconocer, resguardar y ejercer nuestros derechos, asimismo la necesidad de contar con espacios públicos en donde se pudieran dirimir algunas controversias, específicamente en lo que atañe a resguardar nuestros derechos de

²⁰⁰ Esta tesis la sostiene Habermas en *“La lucha por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho”* (pp. 189-227) *La inclusión del Otro. Op. Cit.*

propiedad bajo una propuesta de política pública específica y que permitiera una convivencia plena bajo un respeto a la vida institucional.

Dentro de los planes parciales de desarrollo, el uso de suelo es determinante ya que brinda al propietario un valor muy alto al derecho y posesión legal de la tierra, ya que le permite conocer de manera precisa sus características físicas, así como los linderos con sus vecinos. En este sentido un predio viene a considerarse como una porción de territorio en la que se reconoce su propiedad o posesión y que representa el espacio vital para cualquier ser humano que la posea, ya sea para descansar, protegerse del clima o cualquier otra actividad que se quiera, respetando los derechos de propiedad del vecino.

En la propiedad privada se reconocen por lo menos tres derechos fundamentales: a) su uso, es decir, el derecho del propietario de un bien para utilizarlo en su beneficio; b) el disfrute, en donde el propietario puede disfrutar de los frutos que le proporcione dicho bien, por ejemplo las rentas que de ésta pueda obtener y c) la disposición o derecho del propietario para ejercer sus actos de dominio sobre dicho bien, como pueden ser la venta, su donación, o incluso la herencia como un valor de trascendencia histórica y social.

De lo anterior se puede decir que el predio es una fracción de terreno que nos da la certeza de seguridad, que no puede ser destruido o trasladarse a otro lugar y que posee un valor que invariablemente se incrementa para servir en algún momento de garantía ante algunas transacciones de carácter comercial. Bajo estos aspectos el mercado inmobiliario se relaciona estrechamente con esta noción ya que sus actividades primarias se vinculan con la construcción, edificación o comercialización de los bienes inmuebles.²⁰¹

Indudablemente la complejidad que se establece entre los actores de gobierno, en sus tres órdenes, federal, estatal, municipal y en este caso delegacional o demarcacional, y en las delimitaciones o atribuciones jurídicas que a cada uno corresponden en la administración

²⁰¹ La noción de Bien Inmueble se encuentra en el Código Civil del Distrito Federal. Artículo 750 en donde se señala que bienes inmuebles son “El suelo y las construcciones adheridas a él” y para la descripción de Bienes Muebles se señala que son todos aquellos cuerpos que no formando parte de un Bien Inmueble, tienen movimiento propio o debido a la presencia de una fuerza exterior. Artículo 752 (pp.179-192). *Código Civil para el Distrito Federal*. 59ª. Edición. México. 1991. 655 p.

de los bienes inmuebles, es determinante para otorgarle certeza jurídica a quienes vivimos en esta Ciudad, sin embargo existen algunas consideraciones que trataré de explicar en cuanto a las relaciones intergubernamentales inmersas en este ámbito de trabajo.

5.2. Relaciones intergubernamentales en la administración pública local.

La complejidad que existe en las relaciones de las diferentes dependencias y organismos de gobierno pueden considerarse como efectos del ya conocido centralismo que durante muchos años ha imperado en nuestro país y que hasta la fecha ha perdurado en todos los aspectos, tanto políticos, como administrativos, sin embargo ante una problemática tan fuerte, que es el registro de la propiedad privada, no debe dejarse de lado la búsqueda de mejores alternativas para mejorar los métodos de gestión en todos sus niveles o incluso en sus relaciones intergubernamentales.²⁰²

Como lo señalé arriba, es necesario que las diversas dependencias gubernamentales desarrollen sus actividades administrativas tomando en cuenta las necesidades de los ciudadanos en donde estos tengan la posibilidad de implicarse en asuntos relacionados con sus propiedades y su respectivo resguardo así como la de tener seguridad jurídica ante particulares y hacia el mismo gobierno.²⁰³

En el orden Federal se pueden distinguir las siguientes dependencias y organismo gubernamentales: a) la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; b) el Registro Agrario Nacional; c) la Comisión Federal de Electricidad; d) Petróleos Mexicanos; e) El Poder Judicial Federal por medio de sus respectivos tribunales y f) Caminos y Puentes Federales; g) la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre algunos de los más importantes.

²⁰² Cabrero señala que en un sistema democrático y plural se requiere de un aparato gubernamental con alto grado de permeabilidad. “Además, se trata de un aparato que en su interior establece relaciones intergubernamentales (entre diferentes niveles de gobierno) e intragubernamentales (entre los tres poderes) de una forma horizontal más proclive a la construcción de acuerdos y consensos.” (p. 199) En: Cabrero, Enrique. “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes.” Revista: *Gestión y política pública*. Vol. IX, Núm. 2. México, segundo semestre de 2000. pp. 189-229.

²⁰³ Olson señala que “El Estado provee de instituciones, entre una de ellas muy importante la defensa contra la propia predación del Estado. Este debe evitar el riesgo a la confiscación de la propiedad.” (p. 1) Ayala Espino, José. Resumen libre del libro de Mancur Olson: *Poder y prosperidad*. Op. Cit.

Para la Ciudad de México los directamente implicados son: a) el Gobierno del Distrito Federal; b) la Secretaría de Gobierno; c) la Subsecretaría de Gobierno; d) la Dirección General de Regularización Territorial; e) las 16 Delegaciones o demarcaciones políticas del Distrito Federal; f) la Dirección General de Protección Civil; g) la Comisión de Recursos Naturales; h) el Sistema de Transporte Colectivo; i) la Consultoría Jurídica y de Estudios Legislativos por medio de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, la Dirección General Jurídica y Estudios Legislativos y la Dirección General de Servicios Legales; j) la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a través de la Dirección General de Administración Urbana, la Dirección General de Desarrollo Urbano y el Fideicomiso de Vivienda de la Ciudad de México; k) la Secretaría de Obras y Servicios por medio de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica; l) la Secretaría de Finanzas por medio de tres dependencias, la Tesorería, la Secretaría de Catastro y padrón Territorial y la Subtesorería de administración tributaria; m) la Oficialía Mayor a través del Comité de Patrimonio Inmobiliario y la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario.

En materia inmobiliaria el marco jurídico por el que se rige este mercado es el siguiente: Presupuesto de Ingresos y Egresos del Gobierno del Distrito Federal; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; Reglamento del Sistema de Valuación de Bienes del Distrito Federal; Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal; Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; Acuerdo por el que se crea la Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal (hoy extinta) y el Acuerdo por el que se crea el Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

Asimismo intervienen en este complejo sistema como depositarios de la confianza ciudadana e incluso como representantes de la sociedad, el Colegio de Notarios del Distrito Federal A. C.; el Colegio de Arquitectos de México y la Sociedad de Arquitectos de México; el Colegio de Ingenieros Civiles de México y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Entre todas estas dependencias gubernamentales existe una empresa que no necesariamente es gubernamental pero que juega un papel muy importante en el proceso de adquisición y optimización de bienes inmuebles del Distrito Federal, la empresa Servicios Metropolitanos S. A. De C. V. (Servimet) cuya actividad esencial es la de servir como agente inmobiliario del Gobierno de la Ciudad y contribuir a las acciones de gobierno en materia inmobiliaria.

Servicios Metropolitanos es una empresa privada de participación estatal, con patrimonio y personalidad jurídica propios, constituida como Sociedad Anónima de Capital Variable. La figura de sociedad anónima de participación estatal, en donde el Gobierno de la Ciudad es el accionista mayoritario, le ha permitido obtener los recursos necesarios para operar de manera autosuficiente desde su creación. Se crea el 25 de julio de 1977 y su principal actividad operativa es la de regular las tarifas en el mercado de estacionamientos públicos y es a partir de 1988 cuando se le presenta la oportunidad de cubrir los espacios públicos en materia inmobiliaria. Entre uno de sus programas destaca el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Santa Fe, el cual, después de haber sido zona de minas de arena y relleno sanitario o uno de los depósitos más grandes de basura de la Ciudad, hoy se ha convertido en uno de los desarrollos inmobiliarios más importantes de América Latina y el incremento al precio de la tierra se ha elevado en cantidades estratosféricas.

Además entre algunas actividades que regula son el manejo de estacionamientos, espacios publicitarios, los llamados parabuses, cabinas para el programa taxi seguro, el autódromo Hermanos Rodríguez. Asimismo apoya al Gobierno del Distrito Federal mediante convenios de uso y donaciones con programas como son: la conversión de la ex - cárcel de mujeres en Escuela Preparatoria, reacondicionamiento de talleres en reclusorios, remodelación del museo de Arte Popular, remodelación de viviendas del Centro Histórico, programas de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, Fideicomiso Alameda y Fideicomiso Paseo de la Reforma, entre otros más. El representante de Servimet reconocía en 1999 que el complejo entramado jurídico no permitía una adecuada operación del mercado inmobiliario.²⁰⁴

²⁰⁴ Fritz Herrera señalaba que: “Aquí es necesario apuntar, que no se ha llevado a cabo una revisión integral de la coherencia y consistencia del conjunto de leyes y reglamentos que rigen las operaciones inmobiliarias en las que participa el Gobierno del DF. La experiencia propia y la que hemos recogido de otras dependencias

De la interrelación de cada una de estas dependencias u organismo gubernamentales se pueden extraer un sinnúmero de ejemplos que nos pueden permitir tener un panorama amplio de la problemática tan compleja que representan precisamente esas relaciones intergubernamentales y su relación con el problema de la propiedad, tanto privada, como del mismo gobierno local y lo que suponemos es patrimonio de todos, la propiedad pública.

5.3. Los bienes inmuebles en el Distrito Federal.

El difícil proceso de crecimiento de la Ciudad y la necesidad de dotar a las nuevas comunidades de obras y servicios ha sido un problema que la acción de gobierno no ha podido controlar hasta la fecha. Este crecimiento tanto de población como de la demanda de vivienda han sido algunos de los temas más importantes dentro de nuestra Ciudad ya que por una parte esas necesidades se han visto atrapadas por una serie de irregularidades que tanto particulares, como partidos políticos han sabido utilizar para sus propios fines, ya sea de enriquecerse económicamente unos, o de congraciarse para conseguir votos, otros.

La invasión de las llamadas zonas o reservas ecológicas no han sido gratis, por una parte el PRI por medio de las llamadas Organizaciones Populares logró ir poblando una gran cantidad de predios, realizando invasiones que a la postre se convertirían en un botín electoral. En su caso el PRD, no fue la excepción, al igual que otros partidos políticos y otras organizaciones populares que a la fecha siguen entablando una lucha por conseguir un pedazo de terreno para sus viviendas, como Antorcha Campesina y el Frente Popular Francisco Villa.

El problema general en materia inmobiliaria para el Distrito Federal es más notable a partir de los Sismos de 1985 en donde una gran cantidad de población se vio afectada al quedar

involucradas en estas operaciones inmobiliarias, es en el sentido de que existen vacíos jurídicos, además de que algunos lineamientos parecen contraponerse entre sí, lo que ocasiona una falta de definición y prontitud en las acciones de gobierno.” Fritz Herrera, Luis Guillermo. *“El papel de Servicios Metropolitanos S. A. De C. V. (SERVIMET) como agente inmobiliario y de apoyo a los programas de gobierno del Distrito Federal.”* (p. 267) En: *El mercado inmobiliario en Distrito Federal*. Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal. 1999.

destruido su patrimonio inmobiliario e incluso sufrió pérdidas de vida de familiares, o amigos cercanos. Este evento natural para el cual no estábamos preparados llevó por una parte a la sociedad a organizarse de una manera impresionante para ayudar a sus compatriotas en desgracia y mostrando un alto grado de solidaridad y altruismo que llevaría al propio gobierno a repensar su papel.

En los aspectos de gobierno cabe destacar que el Plan DN-III, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional para hacer frente a situaciones de desastres, fue rebasado en su totalidad por la sociedad, organizada en grupos de trabajo, que trataron de brindar un mayor apoyo a quienes estaban en desgracia bajo los escombros o que habían perdido su casa o familiares.

Uno de los problemas que tuvo que enfrentar el Departamento del Distrito Federal en su momento fue el daño a edificios gubernamentales que albergaban una gran cantidad de información que hasta la fecha no ha sido del todo recuperada. Un Testimonio de lo anterior lo proporciona González Ayala quien describe que “El inventario Inmobiliario del Distrito Federal se trabajó en la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, a partir de 1982, cuando se creó la Dirección de Servicios Inmobiliarios. No debemos olvidar que en 1985, con motivo del sismo el edificio del archivo fue dañado, con la consecuente pérdida o destrucción de expedientes. El manejo de la información del archivo se convirtió en un problema que crecía conforme llegaban más asuntos que archivar.”²⁰⁵

Indudablemente la pérdida de información por parte del gobierno, y la falta de mejores mecanismos de almacenamiento de información fueron las causas principales para no poder realizar acciones inmediatas a una problemática de ese orden. Por otro lado las organizaciones de las comunidades afectadas que quedaron sin vivienda demandaron una respuesta rápida al gobierno en turno y que algunos damnificados hasta la fecha no han tenido respuestas satisfactorias.

²⁰⁵ González Ayala, José Fernando. *“Técnicas para la formulación del inventario, sus características y registro de la propiedad inmobiliaria del Gobierno del Distrito Federal, avances en sistemas automatizados.”* Ibid., p. 73.

La lucha por conseguir vivienda llevó a comunidades específicas a plantear algunas soluciones y la dotación de nuevos terrenos que en su momento pudieran ser utilizados o donados por el gobierno para la construcción de sus nuevas viviendas. Un caso representativo es sin duda la Unión de Vecinos y damnificados 19 de Septiembre, A. C., que hasta la fecha sigue en su lucha por encontrar respuesta a sus demandas y otro es el llamado Movimiento Urbano Popular.

Dentro de la complejidad que representa tener un inventario de los predios propiedad del Gobierno del Distrito Federal, la problemática es mayor, ya que existe un sin número de predios o lotes baldíos ociosos y que no representan renta alguna para el beneficio de la Ciudad en su conjunto. Lo anterior ha sido considerado dentro de la administración como *Free-raiders*, como lo señalamos anteriormente ya que quienes como dueños de predios ociosos, evaden el pago de sus impuestos, quienes vivimos en la Ciudad terminamos pagando y el valor de la tierra se sigue incrementando.

Entre esta complejidad de problemas podemos encontrar por una parte, como ya se señaló, las deficiencias en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio o incluso en el registro catastral a cargo del Gobierno del Distrito Federal. El Catastro, como parte especial de las finanzas públicas del gobierno local, se ha encontrado con algunas situaciones de operación que no han sido contempladas y que cuentan con un gran rezago.²⁰⁶

Si bien por una parte la actualización del sistema catastral requiere de fuertes inversiones, por otra parte también es necesario contar con personal altamente especializado para poder contar con un sistema que permita no solo al gobierno local saber de cuantos terrenos dispone él, sino cuanto nos cuesta a los ciudadanos mantener estos terrenos ociosos y cuidar el patrimonio que suponemos es de todos, o en su caso, el que todos estemos

²⁰⁶ Como lo señala Carreño “En el caso del Catastro de la Ciudad de México, se menciona que existe un importante rezago en el inventario y la actualización de los datos inherentes a los bienes inmuebles existentes en el territorio del Distrito Federal, así como la actualización de valores unitarios para la valuación inmobiliaria, debido fundamentalmente a que dichos procesos requieren de las significativas inversiones, visión que se estima no ha sido del todo bien recibida.” En: Carreño Arango, Alberto. “*El uso y las características de la propiedad de bienes inmuebles del Gobierno del Distrito Federal.*” En: *El mercado inmobiliario*. Ibid., p. 29.

contribuyendo por medio del pago de impuestos a mantener estos predios como *Free-raiderns*, como ya lo mencione.

Indudablemente las problemáticas no solo se presentan en esas dos áreas, sino como lo señalé anteriormente, en la complejidad de las relaciones intergubernamentales. La falta de un inventario completo y confiable, los errores en los archivos y el deterioro de estos, los expedientes incompletos, la falta de una adecuada integración documental y de los instrumentos jurídicos utilizados, la falta de opiniones de las diversas instancias gubernamentales en cada uno de los casos o registros catastrales, la inadecuada utilización de controles en los contratos de arrendamiento y la carencia de un padrón de inmuebles que refleje la situación jurídica de los mismos, son algunas de las carencias que se han detectado en los procesos del registro catastral.

Dentro de esta problemática la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario reconocía que en la problemática operativa se detectaba “La falta de inscripción de 16 mil inmuebles en el RPPyC por insuficiencia de recursos (se estudia la posible exención del pago). Insuficientes recursos presupuestales. Equipo de computo obsoleto y requerimientos de graficadores, software y de un servidor para crear una red que actualmente se está solucionando. Insuficiencia de recursos humanos y retrasos en las operaciones inmobiliarias por deficiencias en la integración de los expedientes por otras dependencias.”²⁰⁷

Los sistemas catastrales sientan sus bases en el acuerdo entre sociedad y gobierno, su función esencial es la del cobro de impuestos por una propiedad, depende del desarrollo de cada país y en que medida estos se van especializando, el grado de descentralización que demanda para los gobiernos locales implica una alta responsabilidad pública e institucional de cara a la sociedad.

Para el caso de la Ciudad de México el catastro sienta sus bases en la época de la colonia con diferentes objetivos a los tiempos actuales. En el proceso de actualización el catastro ha

²⁰⁷ García de León Campero Calderón, Porfirio. “*Problemática de la propiedad inmobiliaria del Gobierno del Distrito Federal: enfoques y perspectivas.*” En: *El mercado inmobiliario.* Ibid., p. 37.

utilizado principalmente cartografías a diferentes escalas que por lo general van quedando obsoletas con el crecimiento desmedido de la Ciudad, sin embargo es a partir precisamente de 1985 cuando se institucionaliza el Sistema Cartográfico Catastral utilizando sistemas más modernos en los levantamientos físicos, en las cartografías y en las valuaciones de suelo y construcción. El desarrollo del Sistema Cartográfico Catastral mostró en poco tiempo sus deficiencias y muy rápido se volvió obsoleto.²⁰⁸

Si tomamos en consideración la información anterior podremos darnos cuenta que el problema de la valuación, aunado a los derechos de propiedad y de la propiedad privada en particular son un problema que nos aqueja a todos. En principio la función del sistema catastral se define por la importancia que tiene como un instrumento específico para realizar políticas fiscales en beneficio de la sociedad y el mantenimiento del gobierno en todos sus aspectos. Puede servir para realizar una mejor planeación y presupuestación de las actividades que se han de desarrollar, desde el equipamiento de infraestructura y servicios públicos para la sociedad, hasta el mantenimiento de inmuebles ocupados por el gobierno local y el pago del mismo personal.

La utilidad de los sistemas catastrales es principalmente proporcionar información para determinar el impuesto predial y otros gravámenes en base al valor del inmueble. Entre algunos de los datos más importantes podemos destacar el nombre del propietario, el valor del inmueble en base al terreno y la construcción, la ubicación, la superficie del terreno, su uso, la clase y edad de la construcción y la colonia catastral. Sin embargo hay que hacer notar que precisamente tanto el catastro, como el pago de impuestos sobre la tierra o impuesto predial, ha sido utilizado para congraciarse con la población para captar sus votos, cuando debería de considerarse que el catastro tiene otros objetivos más allá de lo político.

²⁰⁸ Como lo señala Romero Chávez “Por desgracia, el catastro no quedo bien definido en sus objetivos, programas de modernización y financiamiento para su desarrollo y actualización, lo cual se traduce en rezagos de base de datos y cartografía, en relación con la dinámica inmobiliaria. De ser un modelo a seguir, el catastro del DF en 1997/1998, se encuentra con una gran desactualización, incompleto territorialmente y con rezago en la valuación de la propiedad inmobiliaria.” Romero Chávez, José de Jesús. “*El sistema Cartográfico Catastral del Gobierno del Distrito Federal.*” En: *El mercado inmobiliario*. Ibid., p. 48.

El catastro debería de convertirse así, en un sistema de información que permita conocer la base territorial y la información total del bien inmueble con la finalidad de proporcionar los datos necesarios para considerar sus características físicas, legales y fiscales que puedan permitir un mejor control para fines de recaudación fiscal y el cobro de impuestos por la propiedad.

Podemos considerar que el sistema catastral podría contribuir a un mejor control de los ingresos que tiene el gobierno y la administración pública local, ya que siendo contribuyentes cautivos, no podríamos escapar del pago de los impuestos correspondientes. Por otra, tendremos que destacar la importancia que tiene el Avalúo, tanto para las personas físicas, como para las personas morales. El avalúo por regla general es la determinación del justo valor de las cosas, significa valor o utilidad de las cosas y está sustentada en las estimaciones que se puedan precisar de un bien, ya sea mueble e inmueble, por lo que se tiene que contar con la información necesaria y suficiente para conocer el valor de dicho bien.

En el ámbito privado, el avalúo sirve normalmente para la realización de operaciones de compra-venta de bienes muebles e inmuebles. El interés privado se consolida al determinar los valores de cada uno de estos bienes, asimismo sirve para efectuar operaciones de arrendamiento o créditos como pueden ser los prestamos con garantía hipotecaria. De tal manera que el avalúo determina el valor que damos a cada una de las cosas materiales con las que contamos y permite trasladar su dominio, una vez que se hayan realizado y formalizado los contratos que permitan un intercambio entre propietarios.

Bajo esta perspectiva, el avalúo sirve a los propietarios, para que puedan realizar la cuantificación de los bienes que se poseen y en especial la del patrimonio inmobiliario, lo cual nos podría proporcionar certeza jurídica, ya sea ante terceros o incluso ante la misma autoridad, incluyendo cualquier sistema que requiera la autoridad fiscal. La importancia que reviste el avalúo es en sí misma el valor real de las cosas o de los inmuebles y lo que determina el valor exacto de la propiedad. De esta forma, podemos considerar que un avalúo mal realizado puede ocasionarnos perdidas o ganancias e incluso puede ocasionar

efectos negativos ante la autoridad fiscal, ya que arrojaría gravámenes que no necesariamente son los correctos.

En este sentido la administración pública local vería dañada su hacienda en términos de recaudación tributaria al no contar con una información real de los inmuebles y por lo tanto en el cobro del impuesto predial o en su caso de Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI) en donde finalmente el más dañado es el gobierno local al no recibir las rentas que de estos impuestos se pueden obtener.²⁰⁹

Por una parte el propietario o poseedor de un bien inmueble tiene la obligación de pagar su impuesto predial, el cual está sujeto a las disposiciones que dicte la autoridad fiscal, este impuesto se aplica a un bien raíz, ya sea urbano o rural en donde gobierno y propietarios pueden disfrutar de sus respectivos bienes, tanto en los públicos como parte de todos, como en lo privado. La ley establece que el impuesto predial es aplicable a propietarios o poseedores de suelo y sus respectivas construcciones, ya sean personas morales o físicas.²¹⁰ Bajo este panorama la problemática que representa en la actualidad la actividad inmobiliaria nos deja una gran brecha de investigación para poder buscar algunas posibles soluciones.

Entre estas podemos destacar la valuación fiscal y su impacto en la recaudación en donde existen irregularidades tanto en la secuencia como en los fundamentos jurídicos utilizados para la valuación con fines fiscales y el causante o contribuyente puede quedar en estado de indefensión ante cualquier acto realizado por la autoridad, específicamente en la base gravable utilizada para el pago de impuestos como el ISAI o el impuesto predial. Podemos considerar la necesidad de una adecuación de las leyes, reglamentos y normas que permitan tener una convergencia entre el Gobierno Federal y el Gobierno local del DF, para poder contar con un verdadero sustento jurídico acorde a la labor de la valuación con propósitos tributarios, garantizando el respeto a los derechos de los ciudadanos.

²⁰⁹ Fritz Neumark señala que “Todo impuesto, consiste en una transmisión de valores económicos desde los particulares hacia el Estado.” (p. 20) En: Fuentes Quintana, Enrique. *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*. Rufino García, Alfonso. Madrid. 1990. pp. (13-83).

²¹⁰ Para el caso del Distrito Federal dichas disposiciones se encuentran específicamente en el *Código Financiero del Distrito Federal*.

Si consideramos los ejes o temáticas principales dentro del mercado inmobiliario propondríamos los siguientes: a) valuación fiscal y recaudación; b) profesionalización de la función valuatoria y c) información y autorregulación del mercado inmobiliario. Cada una de estas temáticas por sí mismas nos llevarían a un análisis más profundo y que por cuestiones de tiempo no permitirían la terminación de esta investigación. Sin embargo trataremos de ser puntuales en algunos elementos que son fundamentales.

5.4. Administración de los bienes públicos en el Gobierno del Distrito federal.

La primera temática plantea los problemas que enfrenta el uso y características de la propiedad de bienes inmuebles con los que cuenta el Gobierno del Distrito Federal, podemos destacar como una problemática general el manejo de información en materia inmobiliaria en el Distrito Federal, tanto de los particulares como del mismo gobierno local. Podemos mencionar dos aspectos básicos, el primero, que se refiere al acopio de la información y el segundo, a su debida administración. Asimismo podemos señalar que existe un gran rezago en el inventario y actualización de los datos inherentes a los bienes inmuebles existentes en el territorio del Distrito Federal.

De esta problemática se desprende la necesidad de actualizar el Catastro y tanto la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario (DGPI), como el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, deben contar con mecanismos que les permitan obtener un censo analítico que reúna algunas características, como pueden ser físicas, legales, fiscales y administrativas que permitan a las autoridades competentes hacer uso de este censo para una mejor recaudación en el cobro de tributaciones fiscales. En este sentido se puede destacar la importancia que puede tener un censo de esta magnitud, ya que generaría un adecuado y óptimo aprovechamiento tanto del inmueble, como en las rentas del gobierno.

La propiedad inmobiliaria del Gobierno del Distrito Federal es de suma importancia ya que tiene que atender los problema de vivienda en nuestro contexto social, el cual debe de ser consensado con los directamente involucrados o protagonistas para generar mayor

certidumbre en las acciones de gobierno, coadyuvando a estimular la inversión privada, tanto para los constructores y desarrolladores, como para la sociedad en su conjunto, especialmente para los grupos menos favorecidos. No podemos dejar de mencionar el problema de la regularización de la tierra en los asentamientos irregulares y de la propiedad inmobiliaria del GDF, especialmente en las áreas periféricas de la Ciudad, en donde la problemática legal y la complejidad operativa que ha imperado durante muchos años, exigen una simplificación administrativa y mejores métodos de información.

Para corregir los errores del pasado y tratar de imprimir a la Ciudad un nuevo perfil que permita tener un crecimiento a futuro acorde con las necesidades reales de la población es necesario reconocer la necesidad de contar con mejores mecanismos que permitan un mejor orden institucional y social para los promotores de desarrollo urbano y otorguen certidumbre en el mercado inmobiliario, en donde gobierno y sociedad puedan actuar juntos, encontrando soluciones adecuadas y corresponsables. La valuación fiscal y su impacto en la recaudación es importante ya que existen irregularidades tanto en la secuencia como en los fundamentos jurídicos utilizados para la valuación con fines fiscales.

Es necesaria una verdadera corresponsabilidad con el perito valuador ya que sus vínculos con diferentes agentes promotores de bienes inmuebles podría llevarlos a incurrir en “errores” en detrimento de los contribuyentes. En un análisis retrospectivo podemos mencionar que a finales de 1994 la poca preparación de los peritos valuadores y del sistema valuatorio en general, estaba en una situación verdaderamente desactualizada, en donde los contadores solicitaban que los estados financieros se vieran reflejados, tanto en los avalúos de bienes, muebles e inmuebles, como en los fundamentos o criterios que soportaran esos valores.

Debido a esta situación, tenemos la necesidad de contar con avalúos actualizados que puedan respaldar los activos fijos tanto del Gobierno, como de los propietarios privados, en donde la deficiencia y diversificación de criterios para realizar los avalúos no proporcionan la suficiente confianza y certeza jurídica de quienes vivimos en esta Ciudad, ante el riesgo de un abuso de la autoridad fiscal. Podemos destacar tres tipos de avalúo: a) el avalúo

bancario; b) el avalúo de corredor público y c) el avalúo de perito, los tres con igual fuerza probatoria y en donde resaltamos que el avalúo del perito debe ser certificado por colegio de profesionistas.

Podemos mencionar cinco elementos importantes que se presentan en un avalúo bancario como son: a) el bien a valorar, con el tipo y características del bien; b) el objeto, tipo de valor a estimar; c) el propósito o fin, uso o usos en que se aplique; d) consideraciones previas a conclusión, con la finalidad de aclarar dudas respecto a la razonabilidad de los valores y e) la determinación de los valores.

Entre los obstáculos más comunes para la regularización del proceso valuatorio bancario se destacan los siguientes: a) el desconocimiento del marco legal normativo; b) la problemática conceptual; c) la oferta de peritos; d) una contradictoria coyuntura y c) los esquemas de remuneración.

Los obstáculos en la gestión notarial en materia de escrituración que enfrentan el Gobierno del Distrito Federal y los particulares son frecuentes y la importancia que tiene el notario público en estas actividades es de suma importancia. Figueroa Márquez señala que:

“El notario debe dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley del Notariado para lo cual, examinará el título o títulos que se le presenten, a efecto de determinar la capacidad del enajenante y su régimen matrimonial, en su caso; verificando la legalidad del título que se le exhiba y que se establezcan derechos preferentes o no, a favor de particulares o de Instituciones Oficiales, a fin de dar cumplimiento a tales derechos...En el trámite y obtención de éste documento, el tiempo que se invierte, por regla general, no es el a que se refiere (sic) el artículo 95 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, puesto que su expedición depende, muchas veces, que el folio real correspondiente esté digitalizado, o bien, materializado, o en su caso, debidamente guardado en su lugar; situaciones que provocan que el documento respectivo se expida algunas veces, incluso, fuera del plazo que el mismo tiene de vigencia, lo que además de provocar una demora importante en la operación a realizar, independientemente del adquirente, genera la necesidad de un nuevo trámite por el inútil resultado del primero realizado.”²¹¹

²¹¹ Figueroa Márquez, David. “Obstáculos en la gestión notarial frente a requerimientos que en materia de escrituración enfrentan el Gobierno del Distrito Federal y los particulares” (pp. 381-385) En: *El mercado inmobiliario en Distrito Federal*. Op. Cit.

El proceso para la regularización de la tierra y de las dependencias gubernamentales en nuestro país han hecho un gran esfuerzo por la regularización de la tierra por lo que se han repartido tanto certificados de posesión, como títulos de propiedad los cuales solo pueden servir para probar que uno es dueño de un activo. Sin embargo habría que destacar que la propiedad puede generar capital y producir renta a los gobiernos locales siempre y cuando se establezcan los mecanismos legales que lo permitan.

En este sentido se debe rescatar la importancia de la valuación, la cual se vincula con la escrituración, tanto de viviendas particulares, como de aquellos predios dedicados a actividades comerciales, las cuales son determinadas por las zonas catastrales pero que no tienen nada que ver con los valores de un interés verdaderamente social así como de los predios propiedad del GDF.

Una segunda temática es la profesionalización; la necesidad de contar con cuadros profesionales en cada uno de los ámbitos de la administración pública local, desde los registradores, hasta los peritos valuadores son parte importante de los derechos de propiedad.

En este sentido destacamos la importancia de dignificar la labor que cada uno de ellos realiza en sus diferentes ámbitos de acción. La importancia del registrador se destaca especialmente en el Registro Inmobiliario, éste registro constituye una forma de dar publicidad²¹² y asegurar el derecho de propiedad, “el Registrador es un jurista imparcial. Además de jueces –en los conflictos- nosotros actuamos en una línea de imparcialidad que nos libre de conflictos y de juicios; imparcialidad preventiva para abrir los conflictos antes de que se presenten, evitando división y costo social. Como los Notarios y los Corredores cuando actúan imparcialmente, el Registrador es un jurista imparcial y por ello mismo no

²¹² Arellano al citar a Aguilar señala que “el nivel de *publicness* está relacionado con la capacidad de las organizaciones públicas para relacionarse con la pluralidad social y lograr mecanismos de gobernanza (Aguilar, 2005) y acción capaces de atender las necesidades y demandas sociales de una ciudadanía no homogéneas sino heterogénea y conflictiva.”. Arellano Gault, David. “*Publicness y nueva gestión pública.*” En: León y Ramírez Juan Carlos. *Ciudadanía, democracia y políticas públicas.* Op. Cit., (p. 234)

es servidor de parcialidades e intereses –ni siquiera de los suyos propios- sino del Estado de Derecho en sí mismo.”²¹³

En cuanto al perito valuador tendríamos que analizar el valor social que debe tener ya que realiza una actividad en donde su elevado carácter ético y su uniformidad, merecen elevar su profesionalización y el reconocimiento y dignificación en la elaboración de avalúos justos en un mercado con un alto nivel de desconfianza y de incertidumbre.

La tercera temática que se desprende es la falta de actualización del registro patrimonial, la dilación y problemas en los procedimientos en materia inmobiliaria, así como el bajo nivel profesional entre los servidores públicos y la rotación de funcionarios que carecen de una cédula profesional. Como resultado de estos fenómenos se carece de mecanismos que garanticen la continuidad y calidad, tanto en los programas como en los servicios públicos encomendados, sentando sus esperanzas en la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Planteamos la necesidad de que la modernización administrativa sea llevada a las delegaciones y que la modernización propiciará niveles de aceptabilidad y de gobernabilidad, tanto en aspectos económicos, como en lo tecnológico, en la presencia de sociedades más informadas y demandantes de mejores servicios. La inquietud de los representantes delegacionales es que no se les otorgará autonomía plena como en los municipios y que esto repercutirá en las relaciones de los particulares con las autoridades delegacionales. Es necesario contar con un servicio o proceso de modernización catastral a través de políticas y mecanismos que permitan una mayor equidad entre las cargas tributarias y los beneficios de infraestructura y servicios urbanos con una orientación netamente social para beneficio de GDF y de las mismas delegaciones.

Es importante contar o desarrollar mecanismos de información inmobiliaria y de valores para la gestión gubernamental que permitan fortalecer y ampliar el Sistema de Información

²¹³ Castellano Martínez Baez, Raúl. “La importancia del registro público de la propiedad y del comercio en el mercado inmobiliario.” En: *El mercado inmobiliario en Distrito Federal*. Op. Cit. (p. 45)

Inmobiliaria que se preveía en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en donde se articulan los valores inmobiliarios como resultado de los datos que el Gobierno del Distrito Federal cuenta y los usos de suelo autorizados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

El uso de los sistemas de información y la importancia de contar con las actualizaciones de los valores de referencia de la Tesorería, en cuanto a la captación de ingresos tributarios y la urgente modernización del Sistema Cartográfico Catastral de la Ciudad se hacen necesarios para mejores efectos de la valuación fiscal, tanto en la Subtesorería de Fiscalización como de la Subtesorería de Administración Tributaria, con el objetivo de ser exitosos en la captación tributaria. Es necesaria la construcción de un Sistema de Información como una acción de alta prioridad, el cual debería ser el soporte en los tres órdenes de gobierno, para una mejor gestión pública y garantizar una eficiente y oportuna atención a la ciudadanía en el mercado inmobiliario. Es necesario realizar muchos esfuerzos para coordinar las acciones que tendrán que instrumentarse tanto en el Distrito Federal, como en el país, ya que, en la medida que se cuente con mejores y más modernos métodos y sistemas de información inmobiliaria las operaciones que se realicen en el mercado inmobiliario podrían dejar de ser altamente especulativas y convertirse en un fin más social.

Algunas de las acciones que delinear la planeación urbana realizada por el GDF y la relación con los diferentes instrumentos normativos que regulan el crecimiento de la Ciudad son: el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, así como la importancia que juega hoy en día el Reglamento de Construcciones y la inclusión de Director Responsable de Obra (DRO) como un experto en la materia, del cual depende no solo el valor del inmueble, sino la vida misma de los individuos que recurren a su servicio, y el de Impacto Urbano Ambiental.

En el proceso de reconstrucción de la administración pública local se pueden distinguir por lo menos dos puntos que afectan las relaciones entre propietarios y gobierno. Por una parte la liberalización de un mercado inmobiliario que queda bajo su libre albedrío, restándole

autoridad a las relaciones entre particulares con el gobierno. Por otra parte, podemos identificar la falta de una secuencia lógica entre las sucesiones de un gobernante a otro, ya que en materia de regulación del mercado inmobiliario, solamente quedaría una última instancia gubernamental en el orden federal capaz de hacer frente a una problemática de esta envergadura, esta es la Comisión Nacional de Bienes Nacionales (CABIN).²¹⁴

La responsabilidad pública de quienes dirigen la administración pública local requiere no solamente de cuadros especializados que en su momento y bajo sus diferentes especialidades puedan contribuir a mejorar las complejas estructuras institucionales que se relacionan con el mercado inmobiliario, sino además, una mejor relación entre quienes emiten las leyes para una mejor convivencia social.

Mientras se continúe con la vieja tradición de hacer leyes que no involucren a los ciudadanos como corresponsables en su hechura, continuaremos como simples receptores de decisiones que seguirán siendo tomadas de manera vertical y autoritaria, perdiendo en todo momento su valor social y por consiguiente su desobediencia. En este sentido los marcos institucionales que se relacionan con el mercado inmobiliario deberían ser de un mayor conocimiento de la sociedad y además exigir un mejor diseño y un mayor conocimiento de los marcos jurídicos que nos regulan, en donde la flexibilidad debe ser un elemento más que nos permita adecuar las políticas a los contextos tan cambiantes de nuestra sociedad.

La realización de avalúos con marcos institucionales verdaderamente públicos, con un conocimiento técnico realizado por profesionales bajo metodologías precisas y una operación basada en criterios jurídicos precisos es indispensable para tener certeza jurídica de quienes nos gobiernan. En cuanto a su esencia es necesario establecer los valores reales, en un mercado terriblemente especulativo, por medio de dictámenes hechos por profesionales a través de muestreos y de investigaciones de campo. Si de actitudes se trata,

²¹⁴ Para mayor información ver: <http://www.cabin.gob.mx> Consultado: 6-abril-2005 en donde se encuentra un glosario de términos utilizados en materia de valuación de inmuebles federales: http://cabin.gob.mx/glosario/glosario_g.htm ; el marco normativo de trabajos valuatorios y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

se podría decir que los evaluadores profesionales deben de actuar con imparcialidad y honestidad, bajo criterios objetivos y de alta transparencia hacia la sociedad.²¹⁵

5.5. Derechos de propiedad y mercado inmobiliario.

Como lo he señalado a lo largo de esta investigación, los derechos de propiedad, como una institución de la sociedad, marcan la pauta para contar con organismos de gobierno que permitan un mejor conocimiento y otorguen mayor certeza jurídica a quienes vivimos en esta Ciudad. Es importante destacar que tanto promotores y desarrolladores de vivienda, (llamada iniciativa privada) cuentan con mejores métodos de investigación sobre terrenos proclives a ser utilizados para la construcción, mientras que el gobierno local no puede contar con la información necesaria y correcta para una mejor captación de recursos económicos que permitan una administración más ágil en beneficio de la sociedad a la que sirve.

Entre algunos de los problemas a los que se han enfrentado quienes se dedican a comercializar bienes inmuebles en la Ciudad, indudablemente se encuentra lo que se ha dado en llamar “tramitología” como efecto de la complejidad de operaciones tanto jurídicas como administrativas que tienen que enfrentar quienes se ven involucrados en este mercado inmobiliario.

En nuestro país se ha hecho un gran esfuerzo por regularizar la tenencia de la tierra y otorgar certeza jurídica a los poseedores de predios informales para legalizar su posesión. En este sentido se han realizado algunas investigaciones que permiten vislumbrar la complejidad de trámites y procedimientos que se requieren para lograr su regularización en

²¹⁵ Lindblom señalaba que: “Los ciudadanos necesitan estudios sobre la gama de instituciones y prácticas sociales posibles, sobre las competencias e incompetencias del gobierno y la maquinaria social alternativa como el sistema de mercado.” (p. 295) Charles E. Lindblom. *“La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué.”* En; Revista: *Gestión y política pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), segundo semestre de 1994, Vol. III. núm. 2 pp. 253-292.

donde “En el mejor de los casos, los documentos legales que amparan los activos de los mexicanos pueden servir eventualmente para probar quién es dueño de un activo”²¹⁶

En un claro ejemplo de las repercusiones que tiene la tramitología en nuestra Ciudad, Hernando de Soto encontró información que vale la pena rescatar para los fines de esta investigación, dentro de las dificultades para el acceso formal a la propiedad sobre la tierra, él destaca la siguiente información:

“El tiempo que demoran los procedimientos de regularización de la propiedad efectuado por las entidades regularizadas es el siguiente:

- Procedimiento de CRESEM para regularizar terrenos privados: 45 meses (140 pasos administrativos).
- Procedimiento de CORETT para regularizar terrenos ejidales: 41 meses (96 pasos administrativos).
- Procedimiento de la DGRT para regularizar por vía ordinaria terrenos privados en el D.F.: 29 meses (189 pasos administrativos)
- El procedimiento para legalizar el fraccionamiento de predios (en caso de subdivisión y lotificación de terrenos) demora 12 meses y 144 pasos administrativos a un costo de 8 310 dólares (equivalente a 23 meses de remuneración media total). Este procedimiento es necesario para regularizar la propiedad de los predios resultantes del fraccionamiento.
- La autorización municipal para construir edificaciones bajo el régimen de condominio (propiedad horizontal) demora mínimo diez meses y 105 pasos administrativos, a un costo de 12 280 dólares (34 meses de remuneración media total). Por esta razón más de 50% de los inmuebles (predios y departamentos) en el D.F. no registra a sus actuales propietarios.
- El procedimiento para obtener licencias de construcción y certificados de alineamiento demora nueve meses a un costo de 3 280 dólares (nueve meses de remuneración media total).
- Para regularizar una construcción efectuada irregularmente se requieren ocho meses y 79 pasos administrativos con un costo de 2 300 dólares (seis meses de remuneración media total).
- Para acceder legalmente a una empresa en sociedad se requieren 17 meses y 126 pasos administrativos a un costo de 12 700 dólares (equivalente a 35 meses de remuneración media total)

²¹⁶ Soto, Hernando de. “La capitalización de los pobres y de las clases medias en México.” En: *Este país tendencias y opiniones*. (Suplemento especial) Revista mensual. Número 135. junio de 2002. (p. 8)

Dificultades para la permanencia de la legalidad:

El trámite notarial para efectuar una transacción (compra-venta, hipoteca, donación, cesión, servidumbre, derechos de superficie, etc.) sobre derechos de propiedad inmobiliarios demora de siete a 27 meses.

El procedimiento para realizar transacciones sobre inmuebles (compra-venta, donación, constitución de hipotecas, etc.) demora 24 meses y 126 pasos administrativos a un costo de 2 580 dólares (equivalente a siete meses de remuneración media total).

De la misma manera, el procedimiento para constituir una hipoteca demora 24 meses y 38 pasos administrativos a un costo de 7 100 dólares (20 meses de remuneración media total).

Cabe indicar que éste procedimiento también es aplicable para reconocer, gravar, modificar o extinguir derechos reales sobre inmuebles.

“El principal obstáculo es la obtención de los requisitos siguientes:

- Comprobante de pago del impuesto predial (últimos 5 años)
- Boleta de pago de servicios de agua (últimos 5 años)
- Avalúo del inmueble, elaborado por ingeniero valuador registrado (requisito exigido en el D.F., no en el Estado de México)
- Certificado de zonificación, emitido por el municipio; la expedición demora de 30 días a un año.
- Constancia de no adeudo emitido por el municipio (incluye pago por derechos de mejoras, derechos de agua, así como la clave y el valor catastral).
- Gastos notariales (entre 5% y 8% del valor del inmueble).
- Gastos de registro (6 754 pesos)

Una transferencia sobre el derecho de propiedad requiere cubrir, además de los requisitos antes indicados, los costos adicionales siguientes:

- Pago del impuesto a la renta por ganancia entre precio de adquisición y precio de venta.
- Pago del impuesto a la adquisición de inmuebles (el promedio es de 1 500 pesos)
- Los costos de intermediación (notario, CORETT u otra entidad) en el proceso de regularización son casi valor cero, y sin embargo los beneficiarios tienen que enfrentar los altos costos para permanecer en la formalidad.
- El proceso judicial de sucesión hereditaria demora varios años y los costos son altos, sólo las publicaciones de los edictos (tres) cuestan alrededor de 6 000 pesos.
- El registro de las transacciones es voluntario y declarativo. La hipoteca nace fuera del registro. La inscripción sólo le otorga publicidad y validez frente a terceros.
- Pueden existir hipotecas ocultas.
- Los inversionistas deben confiar en el estudio del título de propiedad que efectúa el notario.

- En el Estado de México alrededor de 50 % de la población no paga impuesto predial. La exigencia de estar al día en el pago de impuestos relacionados a inmuebles genera informalidad.
- Entre 20 y 30% de las solicitudes de crédito presentadas al INFONAVIT se rechaza por deficiencias del título de propiedad del inmueble que se pretende adquirir.”

Para responder a esta problemática el autor destaca que es necesario en principio dar seguridad, no solo en la posesión, sino también en la transacción de los activos, definir lo que es propiedad y utilizarla como base para identificar responsabilidad cívica y comercial, utilizar la propiedad como un ancla para transferir y asegurar valor en general, movilizar, combinar y dividir activos con propósitos productivos. Señala que “A diferencia de los estadounidenses, los europeos y los países asiáticos avanzados, los mexicanos siguen atrapados en la normatividad colonial y romana. Esta fue creada para proteger el patrimonio de unos cuantos, pero no para facilitar el uso de los activos en manos de muchos en la creación de capital y mover fácilmente grandes volúmenes de activos.”²¹⁷

Como lo señalamos anteriormente la falta de información en un mercado inmobiliario que queda fuera del control del gobierno implica que a falta de un registro de peritos valuadores, los avalúos lleguen a hacerse sin un sentido ético y que además se devalúe el prestigio ganado por los expertos valuadores. En cuanto a los derechos de propiedad, encontré que no existe una base de datos única y confiable, la información se encuentra dispersa entre notarios, los municipios, las entidades regularizadoras y los propietarios. Señala que el Registro Público de la Propiedad intenta ser un archivo de alta confiabilidad, pero no lo es (registra lo que el notario remite), la gran mayoría de los registradores no son abogados, a pesar de que la ley establece que debe serlo. Finalmente señala que “en el Registro Público de la Propiedad del D.F. no se encuentran inscritos los propietarios actuales; el acceso a la información es restringido. No hay cultura de la información en las entidades relacionadas con la tenencia, regularización y registro de la tierra y derechos inmobiliarios. Por ejemplo, los datos catastrales y del valor de las construcciones solo se entregan al propietario, previo pago de derechos municipales, y estos datos sólo se actualizan con el fin de cobrar impuestos...Inexistencia de una base catastral y de un inventario de los predios urbanos registrados en el Registro Público de la Propiedad del

²¹⁷ Ibid., p. 10.

D.F. y del Estado de México. Las oficinas de Registro de la Propiedad Inmueble de los estados no están interconectadas. Falta de relación técnica y coordinación entre el Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro Urbano en la mayoría de los estados y en el D.F. desactualización del inventario de bienes del gobierno federal y de los estados.”²¹⁸

En este sentido la falta de información actualizada, veraz, y fidedigna son parte de los problemas a los que debemos de enfrentarnos quienes vivimos en la Ciudad, sin embargo habría que considerar que tratándose de una convivencia social y de un alto grado de institucionalidad, tanto por el gobierno, como de los gobernados, ésta información debería de estar a disposición de todos y no de unos cuantos, volviéndose un botín para todo aquel que quiera obtener esta información.

Finalmente Hernando de Soto señala que “La fuerza que obliga a la mayoría de los mexicanos a realizar sus transacciones y a mantener sus principales bienes (vivienda y empresas) fuera del marco de la ley, no es la de su cultura, sino la del sistema legal...Este se ha vuelto hostil a los pobres que hasta los ciudadanos, cuyos predios y negocios ya han sido regularizados en primera instancia, se ven empujados a regresar a la extralegalidad y trabajar a su sombra, pues los costos de operar legalmente son muy onerosos”²¹⁹

Esta tendencia de operar en la ilegalidad parece ser práctica común en el proceso de transición del gobierno democrático en el Distrito Federal, ya que no solamente se pudieron encontrar empresas, sino una cantidad de inmuebles que declarado, bajo protesta de decir verdad, no manifiestan ni los giros a los que se dedican, ni los espacios o medidas que deberían corresponder al tamaño del terreno y de la construcción que han manifestado en la boleta predial, ocasionando un daño mayor al patrimonio de la Ciudad e incluso hacia el propietario mismo, ya que el valor de su inmueble a valor catastral, es totalmente diferente al valor comercial.

²¹⁸ Ibid., p. 11.

²¹⁹ Loc. Cit.

Se desarrollaron otras investigaciones que permitieron tener una visión de la complejidad que representa el mercado inmobiliario y sus repercusiones en el GDF. Una investigación señala que “El punto es plantear cuál puede ser el balance entre los beneficios privados y los de la comunidad como resultado de una intervención de la autoridad.”²²⁰

Si bien esta relación puede permitir una mejor interacción de gobernantes y gobernados, podemos decir que para el gobierno algunas de las principales tareas pueden ser: la de contener la expansión del área urbana en zona de conservación; reducir al máximo posible las inversiones de expansión de las redes de servicios públicos; restringir actividades económicas que impliquen grandes consumos de agua; orientar el desarrollo urbano hacia las áreas de reciclamiento; revertir el proceso de expulsión de población de la ciudad central, entre otras no menos importantes.

En este sentido la falta de previsiones del GDF sobre el mercado inmobiliario, han atraído no solo a grandes empresarios, sino también, a una serie de efectos que dentro de la complejidad jurídica han tocado puntos medulares de la administración local.

Algunos de estos efectos han sido por ejemplo el llamado Bando 2 de gobierno, en este se prohíbe la construcción de vivienda de interés social en las delegaciones: Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Asimismo se promueve la construcción de vivienda de interés social en la Ciudad Central, específicamente en las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Se promueve la construcción de 10, 000 viviendas “para los más humildes” en la zona central, ofertando que se otorgarán subsidios a la vivienda en esta zona.


Aunque resulte paradójico en la actualidad el Centro Histórico se ha convertido en lo que se ha dado en llamar “Ciudad dormitorio”, ya que la cantidad de predios y viviendas se

²²⁰ Flores Peña, Sergio. “Efectos del Bando No. 2 en el desarrollo urbano: un análisis desde la perspectiva del mercado inmobiliario”. En: Seminario Urbanismo y vivienda. Realizado en la Facultad de Arquitectura de la UNAM, del 1º. Al 3 de julio de 2002. La memoria se encuentra en CD-R, en el posgrado de la misma facultad. (p. 7)

ocupan para albergar los artículos que el comercio informal vende en esta zona y en la cual podemos encontrar una serie de violaciones a las leyes y normas que deberían regular su forma de trabajo.

El asalto al espacio público es una de las características más visibles del Centro Histórico, herencia de administraciones pasadas en las que el comercio ambulante fue visto como un botín político y que a la fecha sigue viéndose de la misma manera, al igual que otras zonas en las que los precios de las propiedades se presentan al mejor postor para su adquisición, no importando que sean extranjeros, chinos, japoneses, coreanos, guatemaltecos y una cantidad de grupos de empresarios que han invadido las zonas más comerciales cercanas o alrededor del mismo centro y que ignoramos si su estancia en nuestro país es legal. Los efectos del Bando 2 se muestran en la tabla siguiente:

CUADRO No. 1
COMPORTAMIENTO DE LA OFERTA DE SUELO EN EL D.F.
(ABRIL, JULIO, OCTUBRE DE 2001)

Delegación	abril		Julio		Octubre		
	superficie ofrecida (m)	precio unt. (\$)	Superficie Ofrecida (m)	precio unt.(\$)	Superficie Ofrecida (m)	precio unt.(\$)	
Benito Juárez	1,946	4,566	1,625	8,405	1,419	11,094	2.43
Cuauhtémoc	1,523	12,127	2,314	11,482	1,515	11,599	0.95
Miguel Hidalgo	1,488	7,837	1,739	7,974	1,725	7,831	0.99
V. Carranza	12,800	1,563	3,930	7,328			4.68
Álvaro Obregón	2,021	8,252	59,014	2,927	38,729	2,841	0.34
Coyoacán	3,048	6,490	368,927	303	258,780	242	0.037
Cuajimalpa	1,819	3,138	4,809	3,458	10,215	3,896	1.24
Iztapalapa	45,620	91	38,116	540	17,352	918	10.08
M. Contreras	2,138	4,899	18,658	1,138	13,972	1,212	0.25
Milpa Alta	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Tláhuac	5,323	1,847	218,285	277	223,927	290	0.16
Tlálpan	6,735	422	317,155	241	240,875	246	0.58
Xochimilco	2,405	904	114,555	560	132,396	559	0.62
Azcapotzalco	N.D.	N.D.	21,441	2,629	21,441	2,629	1.0

G.A. Madero	2,890	1,500	6,531	1,700	N.D.	N.D.	1.13
Iztacalco	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Un acercamiento a los efectos del Bando 2 en el mercado del suelo del DF. Méndez, Luis. Citado por Flores Peña, Sergio. *“Efectos del Bando No. 2 en el desarrollo urbano: un análisis desde la perspectiva del mercado inmobiliario”*. En: Seminario *Urbanismo y vivienda*. Op. Cit.

N.D. No hay dato.

Es necesario considerar que existe un gran interés, tanto de empresarios, como de las autoridades locales en este complejo mercado, sin embargo habría que destacar que dentro de estos intereses podemos detectar algunos enfoques tomando en cuenta lo que ya se ha señalado anteriormente. Existen intereses culturales, viviendistas, comerciales pero indudablemente nuevos intereses para comercializadores y constructores.

Debido a la falta de un verdadero control por parte del gobierno local, se ha afectado el patrimonio de todos los mexicanos. Morales Schechinger señala que el patrimonio existente en el mercado, en 1934 eran 798 inmuebles catalogados y en 1980 existían 422 inmuebles catalogados. En éste periodo se perdieron 376 inmuebles por las presiones del mercado. (Inmuebles culturales).²²¹

Para este investigador hace falta la inversión privada de vivienda popular en renta, rehabilitación de edificios o construcción de nuevos a densidades deseadas, existe un histórico alejamiento de inversionistas. Hay un alto impuesto predial especial para renta. Es necesaria la protección legal al inquilino, se necesita subsidio al crédito hipotecario y una rentabilidad mayor en otros sectores, asimismo se requiere subsidio o vivienda media para grupos reducidos.

Para atraer inversionistas en el Centro Histórico para vivienda residencial es necesario eliminar la inseguridad pública y ambulantes, es necesario fomentar la construcción de escuelas privadas y atraer comercio básico así como otorgar crédito privado para viviendas usadas. Este investigador considera que el 64.0 % del territorio en el Centro Histórico está en zona de mayor valor patrimonial.

²²¹ Morales Schechinger, Carlos. (Secretario Académico del PUEC, UNAM.) *“Un conflicto inmobiliario más en el centro histórico de la Ciudad de México”*. En: Seminario *Urbanismo y vivienda*.

Considera que es necesario reducir el dominio del mercado y mejorar las condiciones ambientales, respetar las normas, pues a todos conviene hacerlo e iniciar un nuevo ciclo de revalorización de lo que consideramos patrimonio de todos.

En esta perspectiva, es a partir de la creación del Nuevo Consejo Consultivo en donde surgen nuevos intereses. El fenómeno de la globalización posiciona a la Ciudad de México como un nodo estratégico para la transmisión y transacción de nuevos capitales mundiales. Existe una gran demanda de corporativos, de residencias, de espacios de recreación y centro comerciales estandarizados de clase mundial.

La sociedad ha construido esta Ciudad y ha construido esos espacios y las infraestructuras necesarias para consolidar su nueva posición ante los fenómenos de la globalización. La Ciudad se une a un proceso mundial de igualación del espacio construido en donde los espacios se asemejan pero también se diferencian, al igual que los precios y las formas de comercialización. Al competir mundialmente, las tasas de ganancias de los capitales inmobiliarios tienden a igualarse, e incluso a disminuir y es aquí en donde se hace necesaria la presencia de gobierno, como un órgano regulador para dar transparencia a los procesos de transacción.

Se debe tener cuidado en el proceso de igualación mundial ya que hay diferencias que no son reproducibles por el capital inmobiliario. Las empresas mundiales seleccionan aquellas sedes que ofrecen un valor agregado a sus inversiones, museos, teatros, deportes, construcciones históricas. Estas empresas mundiales pelean por ser sedes de olimpiadas o ferias mundiales y construyen museos o puentes simbólicos, aprovechan su herencia cultural, patrimonio que no se reproduce en ninguna parte. “México tiene su centro histórico, uno de los más grandes e importantes del mundo, allí parece estar la clave de una posibilidad de crear una exclusividad irrepetible por el capital inmobiliario.”²²²

²²² Ibid.

Si realizáramos un recuento de algunas de las tareas pendientes, podríamos encontrar que hace falta conocer a los grupos de interés, inmersos en este mercado inmobiliario; conocer las distintas reglas y su fuerza en el mercado inmobiliario; saber como se deben de reordenar esas reglas; rescatar el patrimonio colectivo, ergo bienes públicos; el reordenamiento del territorio, contemplando las reservas ecológicas y hacer cumplir sus restricciones por parte de la autoridad local, dejándolo de ver como un botín electoral; un cambio de actitud general, tanto del gobierno, como de quienes intervienen en el complejo mercado inmobiliario, diseñadores, usuarios, comerciantes y todos aquellos participantes activos en el mercado inmobiliario.

Si realmente se quiere realizar políticas públicas en materia de mercado inmobiliario o políticas democráticas en la toma de decisiones, se requiere un verdadero compromiso entre usuarios y autoridades, o en su caso ciudadanos y autoridades, respetando a los ciudadanos y sus decisiones, a su patrimonio individual y colectivo en una construcción holística del medio en que vivimos, bajo un nuevo enfoque de corresponsabilidad que permita ver los problemas públicos desde la sociedad y no desde el Estado, como se ha reconocido, siendo que más allá de hacer responsable al Estado, deberíamos de aprender a hacer responsable a su operador, el gobierno.

Conclusiones:

Más allá de realizar una conclusión, creo que sería conveniente que lo que se ha escrito aquí sea considerado como una propuesta, que lejos de ser tomada como una verdad, sirva o provoque la reflexión que lleve a un debate abierto y propositivo. Creo que las consideraciones vertidas en esta propuesta podrían contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas para que estas sean realmente públicas y que en nuestro contexto en algún momento se pudieran aplicar. Mi propuesta es la siguiente:

Al introducirme al campo de estudio de las políticas públicas, mis inquietudes me llevaron a cuestionar no solo lo que teóricamente se ha estudiado, sino además, cómo se podrían realizar políticas públicas que rompieran con el sentido “estatista” y “gubernamental” de la visión que tenemos en México de un campo tan complejo y polémico, que tanto en lo académico, como en el ejercicio de la administración pública, constantemente se someten a la crítica. Dentro de esta complejidad me gustaría destacar algunos de los elementos que considero deberían de ser abordados para un fortalecimiento del campo de estudio de las políticas públicas y de la administración pública en nuestro contexto.

Un primer elemento viene a ser la inserción del ciudadano en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Como se señaló en el desarrollo de la investigación, considero que no hay mejores conocedores de un problema público que los directamente implicados, es decir los ciudadanos. De aquí tendríamos que partir de reconocer en un principio, cómo concebimos a los ciudadanos que tenemos en nuestro país. Si consideramos que en México solo se es ciudadano en el poco tiempo que nos lleva cruzar las papeletas a la hora de votar para elegir un gobierno y después desligarse de todo proceso que tenga que ver con la vida política del país o de una administración pública local, cometemos el error de expoliarle la capacidad de decidir otro tipo de acciones que tienen que ver con la vida pública de la sociedad.

En este sentido debemos replantear la importancia que tiene el ciudadano al considerarse uno de los actores, sino es que el primero, en el diseño de las políticas públicas en donde se hace necesaria su presencia para delinear y conocer las diferentes posturas que se puedan

ofrecer, elegir y tomar la que los ciudadanos consideren la más adecuada. Esto implica una capacidad de racionalidad que supone a un ciudadano informado e interesado en la vida pública de nuestro país.

Por otra parte el ciudadano debería tener un conocimiento más o menos adecuado al problema que supone va a tratar de resolverse de manera conjunta con las autoridades locales, quienes no siempre ofrecen la información que se requiere para tener una visión completa de dicho problema. Esto es, que la capacidad del actuar del ciudadano es limitada, no solo por quienes ejercen el poder, sino debido a su poca preparación, la cual puede ser nula, en aspectos que requieren de algún conocimiento técnico, o incluso más sofisticado, que le permitan incursionar en todo el proceso de las políticas, o en éste caso en lo referente a los derechos de propiedad²²³.

La calidad de ciudadanos que tenemos me lleva a pensar que lejos de vivir y convivir en una sociedad política, que se interesa por la vida pública del país y del propio Estado, ha sido utilizada solamente para legitimar los procesos de elección de gobiernos, que una vez instalados en el poder, se olvidan de la gran responsabilidad pública que se tiene con los representados. Si bien es necesario construir ciudadanía de calidad la pregunta sería ¿a quién le corresponde generarla o construirla? ¿al gobierno, a la sociedad, al Estado, a la iglesia, a la familia? ¿en la escuela? Las respuestas no son fáciles, sin embargo es aquí en donde debemos trabajar para poder iniciar con una nueva etapa de la vida pública de nuestro país, si queremos tener una mayor credibilidad, una mayor legalidad y legitimar más las decisiones que se dan en la vida pública, política y social de nuestro país, es necesario crear esta ciudadanía.

Una ciudadanía que lejos de ser servicial a las visiones que tienen los políticos, sea más participativa, más cercana a los problemas públicos y que se inserte incluso en los problemas de la cotidianidad, la seguridad pública (o más bien inseguridad pública) por poner un ejemplo, es un caso clave de la responsabilidad pública que tiene el gobierno con

²²³ En cuanto a los derechos de propiedad, desde una perspectiva jurídica puede consultarse la videoconferencia de Enrique Ghersi. Conceptos de derecho de propiedad. En línea: http://newmedia.ufm.edu/gsm/index.php/Conceptos_de_Derecho_de_propiedad Consultado: 13-agosto-2010.

su sociedad, y digo gobierno no Estado, en donde la mala interpretación que tenemos de los resultados que rinden los gobiernos, los políticos, suelen echarle la culpa al Estado y en donde a mi parecer esta perdiendo el sentido por el cual nació, que es resguardar la vida de sus ciudadanos y darle certeza jurídica a sus derechos de propiedad. Aprendamos a decirle a las cosas como son, el gobierno es de los hombres, el Estado es una entelequia, creada por la sociedad y que supone que esa sociedad es política por naturaleza. “El hombre es un zoon políticón, un animal político por naturaleza” así reza el espíritu del escudo de nuestra Facultad y bajo esta lógica o racionalidad humana se justifica la inserción del ciudadano en el complejo entramado social y en la convivencia política de un Estado.

Si bien es necesaria la participación del ciudadano en el proceso de elaboración de las políticas públicas, habría que destacar en principio un reconocimiento del pleno ejercicio de ciudadanía, esto es, reconocer en esencia que es un individuo que adquiere la capacidad de interactuar con otros individuos para una convivencia social y política, en donde se reconocen sus derechos y obligaciones, primero naturales, civiles, luego políticos y sociales. Este reconocimiento de derechos implica no solo conocerlos y ejercerlos, sino además defenderlos ante los atropellos de la misma autoridad pública, quien en nombre de lo público llega a realizar acciones que salen del control del ciudadano.

En este sentido lo público difiere de lo gubernamental en el entendido de que es en lo público en donde se justifica lo segundo, lo gubernamental, lo público se define como el espacio en donde interactúan los intereses de una sociedad, y en donde convergen intereses privados y públicos. Lo público necesariamente depende del interés colectivo, pero no puede desligarse de la vida privada, ya que es aquí en donde nace el origen mismo del Estado.

Bajo este parámetro las políticas públicas son públicas porque las realiza el gobierno, pero, en la medida en que se hacen más públicas, con la inserción y reconocimiento de los actores participantes, más se legitiman, tomando en consideración que todos los involucrados conocen del problema y que todos estarán de acuerdo en la toma de decisiones que se generen, ya sean positivas o negativas e incluso propositivas.

La vida ciudadana debe recobrar su fortaleza para dar paso a una sociedad más participativa, más ordenada y poder insertarse en el proceso de elaboración de políticas públicas. En la medida que esto suceda la acción de gobierno se legitimará para dar paso a un proceso de construcción democrática más legítima, más viable, pero sobretodo permitirá rescatar el alto valor social que le dio origen a la convivencia de la vida en sociedad, esto es la convivencia en un Estado de Derecho.

Si bien es el ciudadano el que debe determinar el rumbo que debe tomar un Estado, es mediante su capacidad de inserción en la vida pública en donde puede recobrar vigencia su valor, como sujeto, como individuo, pero sobre todo como ciudadano, capaz de generar opciones diferentes que le permitan alcanzar una vida prospera. Si logramos el reconocimiento del ciudadano en los complejos problemas de la vida pública, solo así se podrían vislumbrar políticas públicas realmente democráticas.

En este sentido considero un segundo elemento, la importancia que tiene el ciudadano en el proceso de construcción democrática, pues política pública parte en principio del reconocimiento del ciudadano en la elaboración de “políticas de la democracia”, las cuales suponen un andamiaje institucional.

Como lo señalo arriba, es mediante el reconocimiento del ciudadano que puede existir la democracia y si los ciudadanos se insertan en la vida democrática, solamente así podremos considerar que las políticas de la democracia con las que soñaba Lasswell se podrían realizar.

La democracia requiere de ciudadanos, ciudadanos ilustrados, como les llamaba Toqueville en *La Democracia en América*, que puedan conocer sus derechos y participar en la vida pública que requiere un país como el nuestro. Ciudadanos informados que puedan colaborar en las complejidades a las que se enfrenta la administración pública, aportando ya sea ideas o soluciones que puedan contribuir a mejorar la vida institucional en cualquiera de sus aspectos, social, económico, político, etc., en donde precisamente la democracia sirva de

base para dirimir las diferencias, es decir los disensos y tomar a éste ciudadano informado como corresponsable.

La democracia se presenta así, como el espacio abierto de debate entre una comunidad política. En este sentido habría que destacar que mientras sigamos fincando nuestras esperanzas en el ejercicio del voto útil y en una democracia meramente procedimental, seguiremos reproduciendo los viejos sistemas en los que se justifica todo el quehacer gubernamental en aras de la “democracia”

Bajo estas ideas habría que considerar que en la democracia existen leyes, normas, y reglamentos que solamente un ciudadano informado puede conocer y ejercer, sin embargo, ante una situación como la que vive nuestro país, el simple hecho de conocerlas se torna en un problema complejo, puesto que la falta de confianza en quienes son depositadas, es decir los “jueces” todavía no han logrado obtener de la ciudadanía una credibilidad o arraigo que les permita reconocer que sus decisiones son las adecuadas.

En este sentido la democracia requiere de un alto grado de institucionalidad y si las instituciones las hace la sociedad y las resguarda el Estado, entonces ¿qué tipo de democracia tenemos? No necesariamente podemos jactarnos de ser un país altamente democrático, ya que en no pocas elecciones el mayor ganador ha sido el abstencionismo y si no, en alguna medida ha venido a poner en tela de juicio el desarrollo de la democracia en nuestro país. Luego entonces, ¿podremos tener la esperanza de que el ciudadano en una democracia tan incipiente como la nuestra logre insertarse en la toma de decisiones que sean de gran importancia para el país?

Estas consideraciones me llevan nuevamente a sostener que la capacidad de participar del ciudadano ha sido expoliada al no existir los espacios públicos que permitan una mayor posibilidad de participación, si no es por medio de la participación directa, si puede ser a través de la representación que tiene de sus representantes sociales, llamados diputados y senadores.

Mediante estas consideraciones la posibilidad de organizarse de la sociedad ha sido destruida para dar paso a una organización más electoral. Me explico, hasta 1993 la forma de organización de la Ciudad era por medio de una organización digamos tradicional, el jefe de manzana, el presidente de colonia, la junta de vecinos, eran representantes directos que podían tener alguna injerencia en la toma de decisiones en el ámbito local, incluso a través de sus respectivos diputados, organización que rendía frutos al tener cerca a alguien que pudiera realizar gestiones ante las autoridades locales y recibir respuestas en tiempos razonables. Y es a partir de la expedición de la Ley de Participación Ciudadana emitida en ese tiempo cuando desaparece este tipo de organización, útil por sus resultados, para dar paso a otra forma de organización que en el mejor de los casos ha sido poco rentable para el ciudadano.

En este sentido la democracia en nuestro país debe buscar los mecanismos necesarios para poder operar a nombre del ciudadano. Si bien en este trabajo se ha rescatado la idea de construcción de espacios públicos en donde sea posible la política deliberativa, la duda es ¿cómo construir esos espacios? Mi propuesta en este sentido va dirigida a que es necesario que quienes se encuentran en los puestos de elección popular, es decir diputados y senadores tengan la obligación de asistir a la rendición de cuentas directamente con sus representados. Rendición de cuentas, sí, pero agregarle el elemento de “responsabilidad pública” propuesto por O’Donnell en su ya famoso *Accountability Horizontal*.²²⁴

A diferencia de lo que propone O’Donnell con las agencias estatales, mi propuesta se basa en la participación de organizaciones independientes de profesionales. Esto implicaría contar con la participación de Asociaciones o Colegios profesionales que permitieran un análisis directo del ejercicio público y de los resultados de quienes nos representan y tener un mejor control de la toma de decisiones en el ámbito gubernamental, es decir, de la administración

²²⁴ “Defino ahora lo que entiendo por *Accountability Horizontal*: la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment (acusación o enjuiciamiento), en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. Dichas esferas pueden afectar tres esferas principales. Una la democracia...Otra esfera, la liberal...La tercera esfera afectada es la republicana.” (p. 26-27). En: O’Donnell, Guillermo. “*Accountability Horizontal*”. *Estudios Políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*. FCPyS. Cuarta Época. No. 19. septiembre-diciembre de 1998 240 p. pp. 9-45.

pública. Es tomado como norma el análisis de la glosa de los informes de gobierno, pero ¿cuándo nos enteramos si fueron resultados positivos o negativos? ¿tendremos que seguir como meros espectadores?

Indudablemente este ejercicio necesitaría de hacer más públicas las decisiones y política pública podría contribuir a realizar políticas públicas más abiertas, más legítimas, más públicas y más cercanas a la realidad de los ciudadanos, quienes esperan buenos resultados en su vida diaria.

Otro elemento fundamental viene a ser el papel que juega la información. Como lo señale en el desarrollo de la investigación, la información se convierte en una palanca que puede mover diferentes aspectos de la vida social. En nuestro país los medios de “comunicación” más que hacer comunicación lo único que hacen es convertirse en meros informantes, sin una capacidad de interactuar con los receptores, convertidos en meros consumidores, a excepción de Internet, en donde este medio permite interactuar en lo que se ha llamado el espacio cibernético.²²⁵

Los medios de comunicación pueden servir para realizar una mayor publicitación de las acciones de gobierno, en donde estos se podrían convertir en los “ojos” y “oídos”, pero también en “la voz” de los ciudadanos, una vez que lograran insertarse como un elemento clave en el ejercicio de gobierno, podrían dejar de ser solamente transmisores para convertirse en una pieza clave en el fortalecimiento de la democracia y de una nueva cultura de observación y seguimiento de los programas gubernamentales.²²⁶

²²⁵ Es interesante como el Dr. Juan Carlos León desarrolla la idea de espacios públicos virtuales en donde “se desprende el hecho de que la misión de las redes ciudadanas virtuales (Virtual Community Networking), es la de constituirse en las organizaciones comunitarias de la sociedad de la información, orientando sus actividades a la promoción del acceso equitativo, incluyente en el ciberespacio.” (p. 135) En: León y Ramírez Juan Carlos. *La construcción de espacios públicos en la democracia*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política. Noviembre de 2003.

²²⁶ En el caso del Presupuesto Participativo que se realiza en Porto Alegre, Brasil, los medios de comunicación se convirtieron en un elemento clave para el seguimiento de los programas de gobierno, señalando los avances y los errores que se cometieron por las autoridades locales. Ver Cunill, Nuria. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. “Democracia y control social de fondos públicos. El Caso del “presupuesto participativo” de Porto Alegre (Brasil)” desarrollado por Zander Navarro. pp. 291-332.

No obstante habría que considerar si quienes ostentan el poder estarían de acuerdo en éste tipo de “controles” sociales que permitieran un seguimiento más concreto de las acciones que se vienen desarrollando en el ejercicio de la administración pública y que en esta investigación se propuso como evaluación ciudadana.

Indudablemente la construcción de espacios públicos para realizar políticas públicas deliberativas se encontrará con muchas dificultades para poder operar, sin embargo considero que es una labor que debería de exigírsele a la Cámara de Diputados como un acto que los ciudadanos necesitamos para expresar nuestras diferentes formas de pensar y de hacernos corresponsables en los asuntos de gobierno.

Por otra parte es necesario comenzar en nuestro país con una nueva cultura política y desarrollar en nuestros pequeños una visión diferente en lo que se refiere a la vida política de nuestro país. La pregunta sería ¿cómo hacerlo?

En principio habría que señalar que desde mi punto de vista es por medio de la educación en donde debemos comenzar a trabajar. La educación cívica que tenemos en nuestros programas de gobierno, implantados en los libros de texto que se utilizan en nuestra formación inicial, no se realiza un análisis a profundidad de las repercusiones que tiene tomar una decisión tan fuerte y sensible a la vez como es votar.

El ejercicio del voto en las nuevas generaciones se ha venido inculcando en nuestros pequeños y poco a poco se han dejado sentir los resultados de su participación en las elecciones “alternas” que hacen en las urnas para saber sus preferencias políticas. Sin embargo es un trabajo que requiere de mucha paciencia y de dirigir otro tipo de enseñanza de la educación cívica a nuestra población. En estos días se han realizado encuestas a los pequeños y los resultados obtenidos reflejan la visión que se tiene de la vida política y de los políticos. Al preguntárseles a los pequeños que piensan de los políticos, han contestado que son corruptos, que ganan dinero para divertirse a lo grande y que las autoridades no les hacen nada, si esta es la visión del futuro de la democracia ¿qué les estaremos heredando a nuestros pequeños?

En principio se podría decir que la familia es el bastión para este tipo de trabajo en donde se debe fomentar que lo ciudadano es algo más allá que el simple hecho de votar, pero ¿cómo fomentar este tipo de nueva cultura política cuando en nuestras familias no se ha desarrollado la importancia que tiene elegir a un gobierno y en donde la cultura política es votar por las personas y no por programas de gobierno? La respuesta puede ser cruel puesto que el arraigo de ciudadanía en nuestro país no ha sido pensando en tener una sociedad política, sino una sociedad domesticada, sin información y confundida.

Si bien la educación debe contar con algunos elementos que pudieran aplicarse a la enseñanza y destacar la importancia que tiene ejercer la ciudadanía, las futuras generaciones podrían entender que no solamente se trata de elegir un gobierno o a sus representantes, sino que se tendría la visión de un mejor país, de que sus propuestas serían tomadas en cuenta y de que esa sociedad politizada tendría mayor fuerza institucional.

Indudablemente encontraremos barreras de quienes no quieren un país altamente politizado, sin embargo, esto se hace necesario en nuestro contexto para lograr un mayor reconocimiento del ciudadano y de la construcción permanente de la democracia. Mientras no exista este paso hacia un nuevo horizonte, las “políticas públicas” seguirán siendo “política gubernamentales”, políticas verticales y autoritarias, con el apellido de “públicas” por mero formalismo.

El hecho de devolverle al ciudadano su capacidad de decisión no es un juego que se tenga que dirimir con el “gran jugador” que establece Cabrero, en el cual el gobierno es este gran jugador y sus operadores quienes juegan, y en donde este se reserva el derecho de admisión, convirtiendo al ciudadano en un mero espectador. No lo es ni lo será, el hecho de devolverle al ciudadano su capacidad de decisión debe ser una acción que le permita insertarse en la definición de asuntos públicos, que vistos desde abajo, es decir desde la sociedad, permita una mayor interrelación entre gobernantes y gobernados mediante mejores métodos de gestión pública.

En este sentido el problema de los recursos financieros, cada vez más escasos, pero también cada vez más fiscalizados, se convierten en un tema que tanto ciudadanos, como gobernantes no pueden dejar de lado. Los organismos públicos necesitan una mayor autonomía y libertad de actuación para otorgándole certeza jurídica a la sociedad, que finalmente es a la que sirve.

Retomo finalmente otras reflexiones que durante el proceso de investigación se fueron generando. Bajo los principios rectores que debería contemplar la vida nacional, creo que habría de establecer algunas consideraciones que permitan delinear hacia a donde vamos, como país, como sociedad y como ciudadanos. Más allá de presentar respuestas, lo que pretendo en estas reflexiones es responder a algunas inquietudes que han surgido a lo largo de mi vida y por que no decirlo, lo que me ha llevado a seguir buscando respuestas en el ámbito de la administración pública, como especialista y estudioso de los asuntos de gobierno.

Considero que habría que centrarse en por lo menos tres puntos: 1) las prioridades de la Agenda Nacional; 2) democracia y sistema de partidos y 3) Ciudadanía y crisis de representatividad. Indudablemente existen una variedad de temas que se involucran con esta temática y que pueden esperar a ser explicadas en otro momento.

1) Las prioridades de la Agenda Nacional.

Hace tiempo se le preguntaba a nuestro expresidente si había proyecto de nación y cuál era el proyecto de nación que teníamos, y escuchaba al expresidente Vicente Fox responder que sí había proyecto de nación y que este estaba contemplado hacía ya cien años. Estas preguntas me llevaron a reflexionar y cuestionarme si realmente existía un proyecto de nación común, un proyecto en el que ustedes y yo nos identificáramos y en el que todos conociéramos el rumbo que debemos tener como nación.

Bajo el enfoque institucional descrito en esta investigación podemos considerar que si bien nuestra Carta Magna, es decir la Constitución, la contempla, en lo personal no conozco ni he descubierto en ella que país queremos, hacia donde vamos y que rumbo está tomando el

Estado mexicano. Si bien por una parte el Estado se configura para resguardar al individuo en sociedad y sus derechos de propiedad, esta es también la que crea las reglas institucionales para una mejor convivencia en sociedad, depositadas en el Estado para ser resguardadas. Desde la teoría de Locke es la sociedad política la que crea al Estado y no a la inversa.

En este sentido la convivencia social debería estar articulada de tal manera que la mayor cantidad de población estuviera inmersa en un proyecto de nación que permitiera generar mayor riqueza y mejores condiciones de vida para su sociedad. De esta forma, la vida institucional debería recobrar su fortaleza, credibilidad y confianza en que se trabaja para beneficio de todos y no de unos cuantos. Bajo estos criterios la vida en sociedad exige que se fortalezcan las instituciones, políticas, sociales, económicas, etc., con una visión de bien común.

En nuestro país la falta de una adecuada articulación entre gobierno y sociedad nos está llevando a no tener claro que tipo de país queremos. La falta de resultados tangibles por parte del gobierno y las nuevas formas de organización social conllevan a cuestionar la tradicional sociedad jerárquica weberiana en donde el Estado se sobrepone a la sociedad. Como lo señale en el desarrollo de esta investigación la aparición de ONG's de todo tipo; ambientalistas, defensoras de los derechos humanos, de manejo honesto de recursos, etc., nos dejan ver una nueva forma de organización de la sociedad que pone en tela de juicio a la acción de gobierno. En este sentido se vislumbra el trabajo de organizaciones que trabajan con un interés público, que no gubernamental, paralelo al trabajo de gobierno y que se abre como un espacio para los estudiosos de la administración pública.

Estos criterios me permiten delinear un primer supuesto en el caso mexicano: que una de las prioridades en la agenda nacional es darle sentido y rumbo al país que queremos todos, un país en el que el proyecto de nación sea común a todos y cada uno de los mexicanos y en donde la distribución de la riqueza sea de alta prioridad. En este sentido es necesario que se desarrollen mejores mecanismos de gestión pública en beneficio del ciudadano. Una alternativa puede ser la hechura y realización de políticas públicas que en espacios locales

puedan rendir frutos con el reconocimiento y la inclusión de todos aquellos actores participantes en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Esta consideración permitiría hacer más pública la toma de decisiones y en el mejor de los casos otorgarle mayor legitimidad a los procesos de gobierno, ya que proporcionaría una instrumentalidad a favor del ciudadano creando corresponsabilidad y permitiendo una mayor interacción con aquellos que se encuentran directamente involucrados en un problema público, como lo he señalado en el desarrollo de esta investigación.

Por otra parte una segunda consideración nos llevaría a cuestionar si no estamos ante un falso nacionalismo. Es decir, que quienes han tenido influencia en las grandes decisiones nacionales se aprovechan de su situación dejando fuera a millones de mexicanos en condiciones lamentables. Cincuenta millones de pobres en nuestro país es el resultado de ese proyecto de Nación. Este falso nacionalismo indudablemente repercute en nuestra vida diaria y en lo que en un futuro estamos esperando. El futuro se construye y no necesariamente se tiene que predecir, como lo señala Miklos. La falta de acciones y previsión ha costado muchos recursos y tiempo al no responder a los problemas nacionales.

La fragmentación por un lado de nuestro país (Sur, Norte, Centro, del Golfo, del Pacífico) conlleva a la discusión del rumbo que está tomando nuestra nación. En este sentido mis consideraciones en la formulación de la agenda de gobierno girarían específicamente en este tema central. Indudablemente temas como la privatización de la industria eléctrica, de la petroquímica básica, de la generación de fuentes alternativas de energía, el llamado federalismo fiscal, la generación de empleos y otros tantos temas quedarían relegados ante una situación de falta de rumbo o de dirección política. Si recuerdo bien mi lectura de *El Príncipe* de Maquiavelo, la causa principal de su preocupación era una Italia fragmentada y desunida en donde la imagen de ésta hacía el exterior era considerada necesariamente como “razón de Estado”. México debería mostrar ante el mundo su fortaleza y no precisamente lo contrario, por razón de Estado o incluso por seguridad nacional.

2) Democracia y sistema de partidos.

En este segundo punto trataré de vincular algunas ideas que se desarrollaron en esta investigación sobre la democracia y la ciudadanía y la necesidad del proyecto de nación con referentes democráticos y el sistema de partidos. Para comenzar la premisa de un sistema democrático sugiere que no todos somos iguales, el mundo de los diferentes es la sustancia que da vida a los regímenes democráticos y que por el momento muchos países han decidido adoptar para la convivencia pacífica (que no siempre) y representativa.

Bajo estos parámetros la convivencia política se destaca como un elemento clave para superar esas diferencias, de tal suerte que los partidos políticos, como instituciones de la sociedad, permiten contender por la lucha por el poder. Conquistarlo, ejercerlo y retenerlo es entonces la finalidad de la contienda. En este sentido los partidos políticos en la actualidad juegan un papel importantísimo, hemos dejado atrás al partido único para darle cabida a la alternancia, de tal manera que hoy en día encontramos estados gobernados por diferentes fuerzas políticas.

Indudablemente esta gama de alternativas juega un papel muy importante en la construcción de la democracia, sin embargo el alto costo de la credibilidad en este tipo de instituciones se convierte en un problema que a todos incumbe. El proceso reciente de cambio de administración en el Instituto Federal Electoral pone de manifiesto que la calidad y credibilidad ciudadana en esta institución deja mucho que desear, sin embargo ante el juego de los partidos políticos, la visión de nación se rompe ante la falta de mayor certidumbre política.

Aclaro lo anterior, mientras los partidos políticos se señalan continuamente sus fallas (unos toman los errores de otros para hacer de estos su materia prima de campañas políticas) los ciudadanos quedamos como simples espectadores, confundidos y sin espacios públicos en donde manifestar las inquietudes de estas contiendas. Esta situación debería preocuparnos ya que la imagen que se proyecta es precisamente del rumbo que queremos todos, como Nación y no un partido político.

De este juego electoral suponemos que emerge un gobierno, el cual tratará de concretar las expectativas del ciudadano que emitió su voto para legitimar esta decisión. Pero ¿Cuál es el costo social y político que tenemos que pagar por esas elecciones? Indudablemente en términos monetarios se dice que tenemos el sistema electoral más caro del mundo, y un alto índice de abstencionismo, como efecto de la pérdida de confianza al votar. Credenciales de primer mundo con ciudadanos de tercer mundo qué ¡paradoja!

Habría que ser puntuales ante esta situación, es decir que existen problemas muy específicos en donde tanto el gobierno como la sociedad civil deberían de estar al tanto; el primero es resguardar la vida del individuo, del ciudadano y que a mi parecer no se ha tomado en cuenta y en donde al gobierno parece no importarle , el segundo, darle certeza jurídica al ciudadano de su propiedad privada y de los bienes públicos como patrimonio de todos, tercero, crear ciudadanos educados para la vida social y la vida política, enseñarlos a que votar es más que marcar una papeleta y que esa decisión repercute en más personas de las que uno puede imaginar. Salud, trabajo, vivienda, etc., son algunos de los problemas a que se enfrenta el gobierno y que indudablemente quienes estamos implicados en el estudio y ejercicio de la administración pública tenemos que tratar de resolver.

Vuelvo a reiterar mi postura de que es necesario un proyecto de nación, en donde si bien los partidos políticos, como cauce institucional de la contienda política realicen acuerdos, estos sean acuerdos en donde se velen los intereses de todos los mexicanos y no verlo de manera fragmentaria. En el siguiente punto rescato las ideas centrales sobre el ciudadano y lo que considero como crisis de representatividad.

3) Ciudadanía y crisis de representatividad.

Como lo señale anteriormente el proyecto de nación debería implicarnos a todos, ya sea por medio de los partidos políticos, única opción que hasta el momento se conoce para luchar por el poder y ejercer la ciudadanía o por la participación organizada de la sociedad en ONG's, llamadas también tercer sector. En este sentido puedo señalar que la falta de

ciudadanía en nuestro país le falta mucho para madurar. Aprender a conocer nuestros derechos y obligaciones es sin duda una tarea que como ciudadanos tenemos que comenzar a realizar. Conocerlos, ejercerlos, defenderlos y fortalecerlos no solo debería de importarle a la sociedad política, debería de constituir una de las prioridades nacionales para tener una mejor y más razonada forma de elección de nuestros gobiernos.

En el ámbito federal todavía desconocemos que los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y municipal) se encuentran estrechamente vinculados, asimismo el desconocimiento de la estructura de los tres poderes de la Federación (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y sus respectivos ámbitos de acción en la administración pública no son conocidos por la gran mayoría de la sociedad. Bajo este parámetro hemos de destacar que es precisamente en el Poder Legislativo en donde se debaten las grandes decisiones y que una gran cantidad de nosotros ignoramos que es ahí en donde se da la verdadera contienda política, que es en los diputados y senadores que elegimos en donde deberíamos de ejercer directamente nuestro conocimiento político, que son ellos en quienes depositamos el futuro de nosotros y de nuestros hijos y que es lamentable ver como se encuentran vacías en algunas ocasiones las Cámaras, en donde sus privilegios no son tocados.

En este sentido la crisis de representatividad no solo deja ver un Poder Legislativo frágil e inexperto, sino además, una falta de compromiso para con sus representados. Las componendas que se autorizan ellos mismos es demeritoria en respuesta a lo que esperamos quienes los elegimos. Gastos suntuosos, salarios exorbitantes, acuerdos a espaldas de los electores, posiciones políticas negociadas, declaración de diputados independientes una vez posicionados en la Cámara, son algunos de los males públicos que aquejan a este poder que en contraposición y en comparación con los resultados nos dejan siempre como meros espectadores.

Esta crisis de representatividad debería de invitarnos a la reflexión y a comenzar una nueva era de rendición de cuentas en donde no sólo recibamos la información, sino que podamos cuestionar e incluso demandar a nuestros representantes por una falta u omisión que lesione los intereses de la mayoría, rendición de cuentas, sí, pero fincadas en una responsabilidad pública que pueda ser sancionada por la sociedad.

Si bien es el ciudadano el que permite que estos funcionarios lleguen al poder, éste ciudadano también podría exigir que a falta de resultados tangibles fueran destituidos de sus cargos por falta de capacidad, en el sentido establecido por Popper y como lo señale anteriormente, con el cual coincido. Esta reflexión indudablemente se centraría en la necesidad de contar con cuadros profesionales que permitan un mejor desempeño de los funcionarios públicos electos y su responsabilidad pública, puesto que como ciudadanos nosotros somos quienes terminamos pagando sus salarios y por supuesto los errores que cometen.

De esta manera la ciudadanía implica varios elementos que serían difíciles de describir, pero que nos permitirían contar con un conocimiento amplio del quehacer pendiente en la construcción de ciudadanos más informados. Del primer punto de estas reflexiones finales rescato la idea central: falta de un proyecto de nación en el que nos involucremos todos, dejando atrás los intereses de partido y mirando hacia un solo objetivo común. Vuelvo a repetir, México es considerado entre los 17 países más ricos del mundo en cuestión de recursos naturales. Sin embargo la diversidad cultural, étnica y racial son algunos de los problemas a los que deberá enfrentarse el gobierno mexicano, pero si tomamos en cuenta esta riqueza cultural, esta podría generar un mayor capital social que permita descubrir nuevas formas de organización y de integración para crear un México mejor.

Mientras no exista una verdadera credibilidad en la vida institucional en el ejercicio de gobierno de la sociedad mexicana, los atrasos y los mecanismos que se busquen para ocultar la verdad seguirán perfeccionándose y nos llevarán a seguir reproduciendo sistemas caducos que pretenden ocultar la verdad ante nosotros y ante el mundo.

Del segundo punto destaco que la democracia representativa es buena, sin embargo falta un elemento fundamental que se entrelaza con el tercer apartado, esto es, que sin ciudadanos no hay democracia, y si hay ciudadanos ilustrados, ciudadanos informados, con mayor conocimiento de que la ciudadanía no se agota en el simple hecho de votar, estaremos hablando de un avance en nuestro sistema democrático, de un cambio en la percepción que

tenemos de la educación cívica enseñada en nuestras escuelas, que más allá de enseñar los valores de la democracia nos enseñan a conocer la forma de gobierno.

Indudablemente la construcción de ciudadanía se torna en un tema que no debe quedar fuera de la discusión tanto en lo académico, como en la difusión de nuevos programas que permitan un mejor conocimiento y ejercicio de nuestros derechos. Esto reclama un alto sentido ético de quienes dirigen al país y que indudablemente se verá reflejado en el fortalecimiento de nuestras instituciones para dar paso a un verdadero Estado democrático de derecho.

Por último creo conveniente señalar que el trabajo en la administración pública debe transitar de los tradicionales informes internos de las dependencias u órganos de gobierno del cumplimiento de sus objetivos o metas, en donde ellos solos se evalúan, a un proceso de evaluación más abierto y más ciudadanizado. Esto es, que el ciudadano tenga la posibilidad de realizar evaluaciones de los programas de gobierno que se realizaron y poder emitir juicios para aprobar o desaprobar los resultados obtenidos en un periodo de gobierno, sea cual sea, para darle un proceso de verdadera transparencia y como lo expuse en la propuesta es necesario contar con ciudadanos preparados para este tipo de responsabilidades.

Finalmente es necesario destacar que realizar políticas públicas implica no solo reconocer a todos los actores participantes en todo el proceso de su elaboración, sino que demanda el respeto a la vida institucional y el respeto a los derechos de propiedad del espacio en donde se desarrolla, por lo que una política pública es irreplicable, pero si renovable en el problema público o los problemas públicos que se quieran abordar y en donde el ciudadano debe de exigir su presencia para poder realizar políticas públicas que más allá de ser decisiones gubernamentales, lo público las destaque precisamente por su publicidad hacia la sociedad y que en ésta medida se conviertan en una instrumentalidad al servicio de la ciudadanía para generar una mayor institucionalidad y confianza ciudadana.

GLOSARIO

Administración pública: colabora con la política, ya no subordinada a ésta, sino trabajando conjuntamente, de forma paralela, en beneficio de la sociedad de manera más eficaz y corresponsable, entrelazada en la búsqueda del bien común. Esta relación es vital siempre y cuando se sustente en procesos de gestión ágiles, efectivos, indispensables y estratégicos. La sociedad demanda tanto de la política como de la administración pública una mayor eficiencia en beneficio de sus ciudadanos y en beneficio del fortalecimiento del mismo Estado. La relación entre política y administración se consolida con el objeto de materializar el bien común en beneficio de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto. La administración pública se concibe como organización política con dirección administrativa, dirigida a satisfacer las necesidades de una sociedad determinada.

Ámbito local: espacio privado/público, acotado y específico en donde convergen una gama de intereses, tanto privados, como públicos.

Avalúo: el avalúo por regla general es la determinación del justo valor de las cosas, significa valor o utilidad de las cosas y está sustentada en las estimaciones que se puedan precisar de un bien, ya sea mueble e inmueble, por lo que se tiene que contar con la información necesaria y suficiente para conocer el valor de dicho bien.

Bien público: es un bien que no puede excluir de su consumo a nadie, por lo que tendría que quedar disponible en forma libre para consumo de todos.

Bienes privados: pueden ser de diversa índole, entre estos uno de los más destacados viene a ser la casa habitación, lugar privilegiado en donde la vida privada se entremezcla con la vida pública, en la convivencia diaria del individuo (privado) con la familia (público). En ésta se resguardan los bienes más preciados, entre estos la vida misma, de los peligros de la calle y hasta del ejercicio del propio gobierno, ha no ser que se le otorgue una orden judicial para introducirse en ella.

Buen gobierno: es aquel que juzgado por sus resultados se mantiene dentro de los principios de proporcionar a la sociedad a la que sirve una calidad de vida estable y segura y apegado al cumplimiento de las leyes y normas establecidos por la misma sociedad y el cual se caracteriza por sus posibilidades de concretar a favor del bien público los resultados esperados por la sociedad.

Capacidad instalada: entendida como la infraestructura y organización humana especializada para dar respuesta a las demanda sociales, pues hay que considerar que su capacidad de adaptación y de respuesta, al no ser acertada, tiende a la inmovilidad y a reproducir los errores del pasado y mostrar su decadencia a los ojos de la sociedad en el presente y en la visión del futuro que queremos.

Ciudadanos: individuos dotados del poder que les atribuye la ley, el ciudadano debería ser considerado como la base del desarrollo político y agente permanente de negociación con el gobierno, defendiendo y exigiendo en todo momento la protección a la vida, el ejercicio de su libertad y el respeto a las propiedades de cada uno de sus miembros, así como a lo que es de todos.

Consensos: entendidos como el acuerdo al que han llegado un grupo de personas para satisfacer un interés, en todo el proceso y desarrollo de las políticas públicas.

Contexto social: entorno social o jurisdicción en el que se desarrollan las políticas, lo que ha determinado si es posible o no una mayor inclusión del individuo en el proceso de elaboración de políticas.

Corresponsabilidad: entendida como el conjunto de valores y acciones que pueden permitir un mayor encuentro y convergencia de racionalidades con el fin de compartir responsabilidades privadas-públicas-privadas para finalmente retornar y fortalecer la vida pública. Es decir un reconocimiento pleno de las reglas del juego entre gobernantes y gobernados con fines específicos para la resolución de problemas.

Corriente antisinóptica pura: se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión.

Corriente sinóptica pura: se caracterizó con su identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión.

Costos: la traslación de costos negativos hacia la sociedad son constantes en nuestros gobiernos, sin embargo podríamos hacer que dichos costos disminuyeran aportando nuevas perspectivas de grupos organizados con diferentes posturas y conocimientos, tratando de esta manera, de disminuir los costos tanto de diseño como de operación de la política pública a realizar.

Criptografía: mensajes secretos ininteligibles para las personas que no poseen la clave para descifrarlo, puede contener mensajes encubiertos, códigos o números.

Diagnóstico: condiciones en las que se va a actuar, así como la explicación y las probables soluciones del problema, es decir, se deben establecer estudios de factibilidad. Después del diagnóstico el problema al que se enfrenta quien diseña políticas públicas.

Disensos: elemento clave y original en el proceso de las políticas o como un derecho o forma de manifestación de grupos (o individuos) de personas a pensar diferente y arribar a consensos, entendidos como el acuerdo al que han llegado para satisfacer un interés, en todo el proceso y desarrollo de éstas, por lo que se les ha llamado políticas democráticas.

Democracia: podemos decir que es la integración de una sociedad de hombres libres e iguales que se agrupan para elegir a un gobierno representativo mediante reglas legales que se legitiman para investirlo de un poder discrecional. Quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular, lo cual significa, en concreto, si es y en cuanto libremente consentido. Decimos democracia para aludir a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional

e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes responden a los gobernados. Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa.

Derechos de propiedad: nos permiten usar, disfrutar y abusar de lo que suponemos es nuestro.

Derechos ciudadanos: en este sentido tanto la afirmación de ciudadanía como de la libertad han sido ejes articuladores del avance de civilización en el mundo. La afirmación de los derechos, el conocerlos, ejercerlos, afirmarlos, defenderlos y protegerlos es un compromiso no solo individual, sino socialmente necesario.

Escenario adverso: en este escenario tanto el titular de la institución como sus subordinados son removidos de sus puestos debido a situaciones políticas ajenas a su ámbito de acción. La permanencia y el arraigo institucional no son considerados. Se reestructura todo el aparato administrativo, así como sus funciones y actividades.

Escenario estable o en equilibrio: en la construcción de este escenario no encontramos ninguna variante, todo está en equilibrio y se consideran pocos cambios. Los actores participantes están en mutua relación con la autoridad correspondiente y los procedimientos establecidos no han sido alterados en su medio ambiente.

Escenarios futuribles: se considera a este tipo de escenarios como un conjunto de elementos o circunstancias que predeterminan acciones a futuro, ya sea de un hecho o referente a una persona.

Escenario óptimo: partimos del supuesto que los diversos actores participarían activamente en el proceso de la elaboración de la política pública. Lo anterior nos podría permitir, a partir de los disensos y la pluralidad de alternativas, llegar a vertebrar consensos para el establecimiento de la política pública.

Espacio público: puede definirse en un principio como la organización básica del Estado, con una multiplicidad de grupos y organizaciones que enfrentan diferentes problemáticas, tomando en cuenta varios elementos como son: la diversidad territorial, con la riqueza de sus recursos naturales o la escasez de éstos; demográfica, con sus grupos étnicos y diversidad de lenguajes o podríamos llamarle también multiculturalidad. El espacio público se desprende como eje de vinculación entre gobernantes y gobernados y como medio idóneo de institucionalidad. La institucionalidad se reencuentra con su esencia misma que es la opinión de una sociedad informada y responsable de su entorno. El espacio público se erige como el medio predilecto para el debate y la controversia política en donde la toma de decisiones, como finalidad de las políticas públicas, puede contribuir a mejorar la vida institucional, convirtiéndose así en el medio que dispone el ciudadano y el gobierno para dirimir sus controversias en la búsqueda de consensos mediante una política deliberativa.

Estado: se reconoce como la organización política más importante en la vida contemporánea, como producto de la racionalidad humana, su estabilidad la encontramos en el cumplimiento de los derechos públicos y privados, así como en las instituciones creadas por la misma sociedad, especialmente manifestadas en las leyes y constituciones.

Evaluación ciudadana: es el ciudadano, los grupos organizados y si es posible la sociedad en su conjunto, quien evalúa o debería de evaluar el ejercicio de gobierno y por lo tanto de la administración pública.

Fin social o valor social: una explicación lógica podría darse en el sentido de justificar porqué existe una actividad económica y la justificación más simple puede darse por un supuesto universal, es decir que los individuos necesitan comer, vestirse, habitación y otras necesidades primarias. Satisfacer esas necesidades es el fin o sentido social que justifica la producción de bienes y servicios.

Gestión pública: por gestión pública entiendo las formas por las cuales la sociedad conformada por racionalidades diferentes, canaliza las demandas a los gobiernos

exigiéndoles la concreción de resultados que se verán reflejados en la vida misma de la sociedad.

Gobierno: Sistema de decisión política y dirección administrativa en el cual los funcionarios electos se conducen con base en una institucionalidad, dicha institucionalidad es o debería ser instaurada, fortalecida y evaluada por la sociedad en un proceso de construcción permanente y con reciprocidad. Los gobiernos son instituciones creadas por la sociedad que tienen por objeto alcanzar resultados en beneficio de su propia sociedad y en su complejidad de organizaciones. Su tarea fundamental responde a reclamos sociales y necesidades públicas que involucran un alto grado de valores.

Información: se refiere a los mensajes transmitidos, voz o música transmitida por teléfono o radio, imágenes transmitidas por sistemas de televisión, información digital en sistemas y redes de computadoras, e incluso a los impulsos nerviosos en organismos vivientes por medio de chips que permiten un almacenamiento de grandes cantidades de información.

Institución: es definida como un conjunto de estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras, que suministran estabilidad y sentido al comportamiento social. Las instituciones son soportadas por distintos factores - culturas, estructuras y rutinas - y operan en distintos niveles de jurisdicción.

Institución pública: convergen los intereses de una comunidad política con la pretensión de alcanzar el bien común.

Institución privada: surge con el objeto claramente definido de obtener la mayor ganancia posible pero también tratando de preservar los derechos de propiedad, específicamente la propiedad privada.

Instrumentación: puesta en práctica de la política pública adoptada y que hoy en día reconocemos como implementación.

Males públicos: entendidos estos como efectos lesivos para la sociedad.

Mercado: es un proceso de intercambio de derechos entre compradores y vendedores sobre un bien o servicio. En este sentido se habla de operaciones de intercambio en un lugar geográfico y en donde se establecen reglas que giran en torno a ese proceso de intercambio.

Partido: se puede describir como un grupo cuyos miembros se proponen actuar de manera tal que el consumo potencial de electores, sea el insumo principal en la lucha de la competencia por el poder político.

Pertenencia: vincula a los individuos en sus actividades y problemas más próximos y los corresponsabiliza en el entendido de lo tuyo, lo mío y lo nuestro considerado como patrimonio de todos.

Pluralidad: permite en la reforma del Estado tener una fuerza creciente en el reconocimiento de las diferentes posturas de la sociedad y de racionalización del poder. También le permite reconocer que las diferencias sociales pueden cobrar mayor fuerza para racionalizar el ejercicio del poder y reconocer a la democracia como forma permanente de vida, es decir las diferencias sociales dan cabida a las diferentes formas de pensar, de sentir, de ver la realidad y de convivir en sociedad, de ver una realidad diferente a la que nos imaginamos y de vivir esa realidad en las mejores condiciones de vida, e incluso proyectarla en el futuro deseable.

Política gubernamental: las decisiones son verticales y no existe el consenso y mucho menos el reconocimiento del disenso. La decisión es, por decirlo de alguna manera, directa sin contemplar los efectos que tenga en las personas y los grupos sociales implicados.

Política pública: parte del reconocimiento de los diversos actores para la solución de un problema público en un contexto determinado en donde se busca que los resultados beneficien a una mayor cantidad de personas y que afecten a la menor cantidad de éstas o grupos organizados y que pudieran quedar fuera de los beneficios de una acción de gobierno en la toma de decisiones, reconociendo los disensos y la corresponsabilidad.

Predio: viene a considerarse como una porción de territorio en la que se reconoce su propiedad o posesión y que representa el espacio vital para cualquier ser humano que la posea, ya sea para descansar, protegerse del clima o cualquier otra actividad que se quiera, respetando los derechos de propiedad del vecino y que nos da la certeza de seguridad, que no puede ser destruido o trasladarse a otro lugar y que posee un valor que invariablemente se incrementa para servir en algún momento de garantía ante algunas transacciones de carácter comercial.

Problemas públicos: una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema es construida por el gobierno y difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados.

Procesos: entendidos como el consenso de los diseñadores de políticas en todos sus niveles, más que procedimientos, los cuales no dejan de ser verticales y unilaterales.

Propiedad privada: ha sido respaldada por el Derecho Privado y más específicamente en el Código Civil, en donde podemos encontrar algunas características que le son propias. La propiedad en si misma tiene por lo general las características de unidad, perpetuidad, exclusivismo o exclusividad e ilimitación de facultades, o abstracción.

Propiedad pública: es entendida como lo que es de todos, las calles los parques, las oficinas públicas, las escuelas públicas, etc., en el entendido de que lo que es público es de todos, todos nos responsabilizamos de su conservación y del cuidado, bajo las reglas que suponemos todos hemos acordado.

Psicotecnia: se entiende como un proceso refinado en el arte de la guerra y un perfil psicológico del manejo conductual.

Sistemas catastrales: sientan sus bases en el acuerdo entre sociedad y gobierno, su función esencial es la del cobro de impuestos por una propiedad, depende del desarrollo de cada país y en que medida estos se van especializando, el grado de descentralización que demanda para los gobiernos locales implica una alta responsabilidad pública e institucional de cara a la sociedad. La función del sistema catastral se define por la importancia que tiene como un instrumento específico para realizar políticas fiscales en beneficio de la sociedad y el mantenimiento del gobierno en todos sus aspectos. Puede servir para realizar una mejor planeación y presupuestación de las actividades que se han de desarrollar, desde el equipamiento de infraestructura y servicios públicos para la sociedad, hasta el mantenimiento de inmuebles ocupados por el gobierno local y el pago del mismo personal. Algunos de los datos más importantes que podemos destacar son: el nombre del propietario, el valor del inmueble en base al terreno y la construcción, la ubicación, la superficie del terreno, su uso, la clase y edad de la construcción y la colonia catastral.

Sociedad abierta: permiten una mayor corresponsabilidad y una mayor continuidad en el quehacer gubernamental en donde la eficacia debe ser la primera preocupación del gobierno.

Tecnócratas: en el entendido de que se les considera como especialistas con saberes especiales que podían incidir en decisiones políticas de mayor envergadura.

BIBLIOGRAFÍA

- Ai Camp, Roderic. *La política en México*. México. Ed. Siglo XXI. 2ª ed. 1997. 244 p.
- Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1992. 280 p.
- _____. *La hechura de las políticas*. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1992. 432 p.
- _____. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1992. 284 p.
- _____. *La implementación de las políticas*. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 1993. 470 p.
- _____. Estudio introductorio. En: Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. Ed. F.C.E. 1997. 231 p.
- _____. “Las políticas públicas recientes: una mirada” En: Bejar Navarro, Raul (Coord.) *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. México Ed. UNAM. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. México. 2004. 76 p. (pp. 35-54)
- Arellano, Gault, David. (Et. Al). *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*. México. Ed. Porrúa. 2000. 424 p.
- Arellano Gault, David y Lepore Walter. “Publicness y nueva gestión pública: hacia una recuperación de los valores de lo público”. En: León y Ramírez Juan Carlos (Coord.) *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. México. Ed. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2006. (pp. 217-249)
- Aron, Raymond. *Ensayo sobre las libertades*. México. Editorial Patria en coedición con el Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes. 1991. 235 p.
- Ayala Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México. Ed. F.C.E. 1999. 397 p.
- _____. Resumen libre de Olson, Mancur. *Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*. Basics Books, New York, 2000.
- _____. *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México. Ed. FCE. 2003. 448 p.
- Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./F.C.E. 1998. 236 p.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michel Angelo. *Origen y fundamentos del poder político*. Colección: Política y economía. México. Ed. Enlace-Grijalbo. 1985, 120 p.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México. FCE. 1986. 136 p.
- _____. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México Ed. FCE.. 1989. 243 p.
- Bokser Liwerant, Judit. “Teoría política”. Mimeo.
- Bozeman, Barry. *La gestión pública. Su situación actual*. México. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C./Universidad Autónoma de Tlaxcala/F.C.E.1998. 477 p.
- _____. *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México. Ed. F.C.E. 1998. 245 p.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Políticas públicas municipales una agenda en construcción*. México. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)/Porrúa. 2003.
- _____. *Acción pública y desarrollo local*. México. Ed. F.C.E. 2005. 447 p.
- Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. México. Ed. Siglo XXI editores, 5ª. Edición 1978. 517 p.
- _____. *La era de la información. “El poder de la identidad”* Economía, Sociedad y Cultura.

- Vol. I, 590 p. y Vol. II, 495 p. México. Siglo XXI Editores. 3ª. Edición 2001.
- Castoriadis, Cornelius. *Ciudadanos sin brújula*. México. Ediciones Coyoacán. 2000.
- Código Civil para el Distrito Federal*. México. 59ª. Edición. 1991. 655 p.
- Colom González, Francisco (Ed). *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*. México. Ed. Anthropos/Univeridad Autónoma Metropolitana. 2001. 335 p.
- Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal. Gobierno del Distrito Federal. *El mercado inmobiliario en Distrito Federal*. 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Ed. Gómez Hermanos. 2002.
- Cunill, Nuria. *Participación ciudadana*. Venezuela. CLAD. Caracas. 1989. 262 p.
- _____. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Venezuela. Ed. Nueva Sociedad. CLAD. 1997. 308 p.
- _____. *Lo público no estatal*. Venezuela. CLAD. 1998.
- Chevallier, Jacques y Daniele Loschak. *La ciencia administrativa*. México. Ed. INAP/FCE. 1983. 129 p.
- Dahl, Robert A. *La democracia y sus críticos*. España. Ed. Paidós. Barcelona, 2ª. Edición 1993. 476 p.
- _____. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México. Ed. Taurus. 1999. 246 p.
- DeLeon, Peter. *Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes.*, p. 91. En: *Revista Foro Internacional*. Vol. XXXIII, Núm. 1 México. Ed. El Colegio de México. ENERO-MARZO, 1993.
- Díaz Casillas, Francisco Javier. *La administración pública novohispana*. México. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública A. C. Cuadernos de Análisis Político-Administrativos No. 1. 1985. 198 p.
- E. Tokman, Victor. O'Donell, Guillermo (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina, temas y nuevos desafíos*. México. Ed. Paidós. 1998. pp. 69-88.
- Elster, Jon. *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. España. Ed. Gedisa. Barcelona, 1989. 178 p.
- Escalante Gonzalbo, Fernando. *Ciudadanos Imaginarios*. México. Ed, El Colegio de México. 1992. 293 p.
- Flores Peña, Sergio. “*Efectos del Bando No. 2 en el desarrollo urbano: un análisis desde la perspectiva del mercado inmobiliario*”. En: Seminario *Urbanismo y vivienda*. Realizado en la Facultad de Arquitectura de la UNAM, del 1º. Al 3 de julio de 2002. La memoria se encuentra en CD-R, en el posgrado de la misma facultad.
- Flores Rentería, Joel. *El Gobierno Representativo. Orígenes y principios políticos en el pensamiento de la Revolución Francesa*. México. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. 1996. 101 p.
- Fuentes Quintana, Enrique. *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*. Rufino García, Alfonso. Madrid. 1990. pp. (13-83).
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 6 de agosto de 1998. (Creación de la Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal.)
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*. 14 de enero de 2000.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 28 de diciembre de 2000. (Desaparición de la Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal)
- González Cornejo, Aurelio. *Desarrollo organizacional*. México. Editorial Pac. 2000. 411 p.

- Guerrero, Omar. *Teoría administrativa de la ciencia política*. México. Ed. UNAM. 1992, 264 p.
- Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro*. México. Ed. Paidós. 1999. 258 p.
- _____. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. España. Ed. Trotta. 2ª. Edición 2000. 687 p.
- Hamilton, Madison, Jay. *El Federalista*. Ed. F.C.E. 2a. edición 1957. 430 p.
- Hirschman, Albert O. *Interés privado y acción pública*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. 149 p.
- Hodgson, G.M. (1988-1990) *Economics and institutions: A manifesto for a modern institutional economics*. Philadelphia. University of Pennsylvania Press. Sjöstrand, S.-E. (1975): A Taxonomic Approach to Some Problems of Company Organization. pp. 109-124.
- Jacques Chevallier/Daniele Loschak. *La ciencia administrativa*. México. Ed. INAP/FCE. 1983. 129 p.
- Jeanneti Dávila, Elena. *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*. Ed. UNAM/IAPEM. México. 2007.
- Kaul, Inge (Et. Al.) *Bienes públicos mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI*. México. Ed. Oxford University Press México, S.A. de C.V. 2001.
- Keane, John. *La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia*. México. Alianza Editorial. 1992. 452 p.
- Kimlicka, Will. "Educación para la ciudadanía". En: Colom González, Francisco. (Coord.). *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*. México. Ed. Anthropos/Univeridad. Autónoma Metropolitana. 2001. 335 p. (pp. 251-283).
- Lechner, Norbert. *Reforma del Estado y coordinación social*. México. Ed. Plaza y Valdés. Instituto de Investigaciones Sociales. 1999. 210 p.
- León y Ramírez Juan Carlos. "El problema de la confidencialidad gubernamental y la gestión pública en el contexto de la transición democrática". V Congreso del CLAD, celebrado en octubre de 2000 en República Dominicana.
- _____. *La construcción de espacios públicos en la democracia*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política. Noviembre de 2003. 294 p.
- _____. "Aportaciones metodológicas en la enseñanza de políticas públicas en el contexto de América Latina, orientadas a la construcción prospectiva del futuro". Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil. 27-30 oct. 2009. 14 p.
- León y Ramírez, Juan Carlos. Uvalle Berrones, Ricardo. Gutiérrez Cortés, Mauricio (Coord.) *Gestión y administración de la vida colectiva*. México. UNAM. 2009. 308 p.
- Lindblom E. Charles. *Democracia y sistemas de mercado*. México. Ed. Colegio Nacional Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Fondo de Cultura Económica. 1999. 504 p.
- Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. México. Ed. Patria. 1990. 167 p.
- Lipovetsky, Gilles. *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. España. Ed. Anagrama. 1994. 283 p.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Ed. Gernika. México. 4ª. Edición 2000. 230 p.
- López Zamora, Emilio. *El agua. La tierra. Los hombres de México*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1977. 333 p.

- Luhmann, Niklas. *Confianza*. México. Ed. Anthropos. Universidad Iberoamericana. 1996. 178 p.
- Magallón Ibarra, Jorge Mario. *Derechos del propietario*. México. Ed. Instituto Politécnico Nacional/Universidad Nacional Autónoma de México. 2000. 73 p.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ed. F.C.E. 1997. 231 p.
- _____. “*La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla.*”
En: Pardo, María del Carmen (Coord). *De la administración pública a la gobernanza*. Ed. COLMEX. México. 2004. (pp. 179-182)
- Medina Giopp, Alejandro y Mejía Lira, José. *El control en la implantación de la política pública*. México. Ed. Plaza y Valdés. México, 1993. 222 p.
- Méndez, José Luis (Coord.). *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*. México. Ed. Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C./ International Society For Tirad Sector Reserch/ Porrúa. 1998. 495. p.
- _____(Et. Al.). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México. Ed. El Colegio de México. 2000. 609 p.
- Mendieta y Núñez, Lucio. *El problema agrario de México*. México. Ed. Porrúa. 4ª. Edición 1937. 417 p.
- Merriam, Charles E. *Prólogo a la ciencia política*. México. Ed. F.C.E. 1941. 167 p.
- Miklos, Tomás. *Planeación prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro*. México. Ed. Limusa. 2000. 204 p.
- Monteforte Toledo, Mario. *El discurso político*. México. Ed. Nueva Imagen/Universidad Nacional Autónoma de México. 1980. 326 p.
- Montes, Vicente L. *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo (un enfoque evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978)*. España. Ed. Civitas, S. A. 1980. 308 p.
- Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. México. Ed. Porrúa. 1971, 439 p.
- Morales Schechinger, Carlos. “*Un conflicto inmobiliario más en el centro histórico de la Ciudad de México*”. En: Seminario *Urbanismo y vivienda*. Facultad de Arquitectura de la UNAM, del 1º. Al 3 de julio de 2002. La memoria se encuentra en CD-R, en el posgrado de la misma facultad.
- Moreno Espinosa, Roberto. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México. 1995.161 p.
- North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Ed. F.C.E.1993. 179 p.
- Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes Públicos y la teoría de grupos*. México. Ed. Limusa. 1992. 199 p.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México. Ed. Gernika. 1994. 502 p.
- Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México. Ed. UNAM/CRIM/FCE. 2000. 395 p.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán. “*Democracia y gobernabilidad en la semiglobalización*”. En: León Y Ramírez Juan Carlos (Coord.). *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. México. Ed. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2006. 354 p. (pp. 75-96)

- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C./ F.C.E. 1998. 394 p.
- Przeworski, Adam. *Democracia y mercado*. Ed. Cambridge University Press. 1991. 356 p.
- Popper, Karl R. *La sociedad abierta y sus enemigos*. México. Ed. Paidós. 1957. 693 p.
- Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México. Ed. F.C.E. 1999. 580 p.
- Rabotnikof, Nora. *El espacio público y la democracia moderna*. México. Ed. Instituto Federal Electoral. 1997. Colección: Temas de la democracia. Serie: Ensayos. Número 1.
- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*. México. Ed. F.C.E. 1979. 549 p.
- _____. *El liberalismo político*. México. Ed. F.C.E.
- Rifkin, Jeremy. *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. España. Ed. Paidós. 2000. 366 p.
- Rivadenira Prada, Raúl. *La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*. México. Ed. Trillas. 2ª. Edición 1984. 223 p.
- Rodríguez de Rivera, José. *La dimensión INSTITUCIONAL y Cognitiva sobre la ORGANIZACIÓN*. 1999. 87 p.
- Rose, Richard. *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, A.C./Fondo de Cultura Económica. 1998. 351 p.
- Runciman, W. G. *El animal social*. México. México. Ed. Taurus, 1998. 235 p.
- Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? TR. Tribunal Federal Electoral. Editorial Patria (Nueva Imagen) 1997. 330 p.
- _____. *Ingeniería constitucional comparada*. México. Ed. F.C.E. 1994. 218 p.
- _____. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. México. Ed. Taurus. 1998. 151 p.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. México. Ed. Aguilar, 3ª. Edición. 1963. 503 p.
- Tapia Hernández, Silverio. *Reflexiones en torno a la declaración universal de derechos humanos*. México. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1998. 34 p.
- Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México. Ed. F.C.E. 1996. 751 p.
- Tokman, Victor E. y O'Donnell, Guillermo (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina, temas y nuevos desafíos*. México. Ed. Paidós. 1998. (pp. 69-88)
- Turner, Bryan S. *La religión y la teoría social. Una perspectiva materialista*. México. Ed. F.C.E. 1988. 315 p.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública contemporánea*. México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública del Estado de México. 1997. 214 p.
- _____. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. México. Ed. Plaza y Valdéz. 2000. 274 p.
- _____. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2003. 221p.
- _____. (Coord). "La naturaleza gubernamental de la administración pública." En: *Perfil contemporáneo de la administración pública*. México. Ed. IAPEM, A.C. Toluca, México. 2005.
- _____. "Las políticas públicas en el gobierno de la democracia". En: León y Ramírez

- Juan Carlos. (Coord.) *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*. México. Ed. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 2006. (pp. 299-328)
- _____. *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 2007. 208 p.
- Von Justi, J.E. (1756). *Ciencia del Estado*. "Ciencia de la policía". México. Ed. IAPEM. 1996.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México. F.C.E. 2ª. Ed. 1964.
- _____. *El Político y el científico*. México. Ed. Alianza. Madrid. 1971.

Hemerografía:

- Arellano, Gault, David. "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente". En: Revista *Gestión y Política Pública*. Vol. V, Núm. 2. Segundo Semestre de 1996. Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica. (pp. 319-345.)
- Ayala Espino, José. "El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento político". Revista mensual: *Comercio Exterior*, enero de 2001. (pp. 44-57).
- Bovero, Michel Angelo. "Globalización, Democracia y Derechos". *Este país*. Revista mensual. Número 138. septiembre de 2002. pp. 2- 9.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. "Ciudadanía y res pública". Revista *Nueva Sociedad* No. 159. Publicada previamente en la Escuela Nacional de Administración Pública de Brasilia en octubre de 1997. ENAP No. 15.
- Cabrero, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes." Revista: *Gestión y política pública*. Vol. IX, Núm. 2. México, segundo semestre de 2000. pp. 189-229.
- Canto Sáenz, Rodolfo. "Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana" Revista: *Gestión y política pública*. Vol. IX, Núm. 2. México, segundo semestre de 2000. pp.
- Charles E. Lindblom. "La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué." En; Revista: *Gestión y política pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), segundo semestre de 1994, Vol. III. núm. 2 pp. 253-292.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados". En. Revista *Gestión y política pública*. Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995. (pp. 47-115)
- Guerrero, Omar. "Políticas públicas: interrogantes". *Revista de Administración Pública*. RAP. No. 84 (Políticas Públicas). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993. (pp. 83-88).
- _____. "Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas". En: Revista *Gestión y política pública*. Vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997. (pp. 257-283)
- Lindblom E. Charles. "La investigación social para la elaboración de políticas: quién las necesita y para qué." En. Revista *Gestión y política pública*. Vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1994. (pp. 253-287)

- _____. “*Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas*”. En: Revista *Gestión y política pública*. Vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997. (pp. 239-255)
- March, James G. y Olsen, Johan P. “*El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional*”. En: Revista *Gestión y política pública*. Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997. (pp. 41-73)
- Mayntz, Renate. “*El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna.*” En: *Revista Reforma y Democracia*. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela. 2001. No. 21. (pp.7-22).
- Méndez, José Luis. *Elementos Teóricos para un análisis más Integral de las Políticas Públicas (con referencia a algunas investigaciones concretas)*. *Revista de Administración Pública*. RAP. No. 84 (Políticas Públicas). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993. (pp. 107-121)
- Mercado, Alfonso. *La educación en el crecimiento económico*. (Presentación) Revista *Comercio exterior*. Vol. 52, núm. 4. abril de 2002. México. (pp. 280-281)
- Mintzberg y Jorgensen. “*Una estrategia emergente para la política pública*”. En: Revista *Gestión y política pública*. Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995. (pp. 25-49)
- O’Donell, Guillermo. “*Accountability Horizontal*”. *Estudios Políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*. FCPyS. Cuarta Época. No. 19. septiembre-diciembre de 1998 240 p. pp. 9-45.
- Olmedo, Raúl. “*Cultura, educación y nacionalismo.*” En: Revista *Cultura política*. Centro Cultural del SNTE. Año 1, núm. 1, mayo de 1997. (pp. 32-37)
- Peters, Guy B. “*Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*”. En: Revista *Gestión y política pública*. Vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995. (pp. 257-276)
- _____. “*La capacidad para gobernar ¿retrocediendo hacia el centro?*”. En: *Revista Reforma y democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (CLAD) Caracas, Venezuela. 2003. No. 27 (pp. 9-30).
- Peschard Mariscal, Jacqueline. “*El perfil de la cultura política predominante en México: súbditos en transición.*” En: Revista *Este país*. Revista mensual, número 139, octubre de 2002. Suplemento especial (págs. 2-32)
- Przeworski, Adam. “*¿Qué hace durables a las democracias?*”. En: Revista *Crónica legislativa*. México. Abril-mayo de 1996. (pp. 199-217)
- Popper, Karl R. “*Un repaso de mi teoría de la democracia*”. *Vuelta*. Revista mensual. Vol. 12. No. 143. Octubre de 1988. (pp. 11-15)
- Ramírez Reyes, Hector. “*El capital intelectual, base de la capacidad competitiva de la organización.*” En: Revista *Comercio exterior* Vol. 49, Núm. 12, México, Diciembre de 1999.
- Revista de Administración Pública No. 91. *Ensayos sobre la nueva administración pública*. Ed. Instituto Nacional de administración Pública. México. 1996. 206 p.
- Robles Tapia, Gonzalo. “*La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas.*” *Revista de Administración Pública*. RAP. No. 84 (Políticas Públicas). Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1993.
- Rodríguez Araujo, Octavio. “*El posmarxismo. Las nuevas izquierdas y Porto Alegre*”. Revista *Este país*. Número 135, junio de 2002. (Suplemento)
- Soto, Hernando de. “*La capitalización de los pobres y de las clases medias en México.*” En: *Este país tendencias y opiniones*. (Suplemento especial) Revista mensual. Número 135. junio de 2002.

- Suárez-Iñiguez, Enrique. “*El buen gobierno*”. En: *Estudios Políticos*. Revista de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Sexta época. No. 26, enero-abril de 2001. (págs. 73-91).
- Subirats, Joan. “*Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*”. En Revista *Gestión y política pública*. Vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995. (pp. 5-23)
- Subirats, Joan. y Goma, Ricard. “*Políticas públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización*”. En: Revista *Gestión y política pública*. Vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997. (pp. 391-419)
- Thoenig, Jean-Claude. “*Política pública y acción pública*”. Ed. *Gestión y política pública*. Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997. (pp. 19-37)
- Uvalle Berrones, Ricardo. “*Liberalismo, Estado y Administración Pública*”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Ed. FCPyS. México. 1995. Número 161. (pp. 31-84)
- _____. “*Visión del Estado contemporáneo*”. En: Revista *Prospectiva*. Agrupación política A. C. *El futuro inmediato*. Segunda parte. Año 3. No. 9. Marzo de 1998.

Páginas en Internet:

Para los datos del INEGI ver:

<http://www.inegi.gob.mx>

Consultado:18-marzo-2006

Para los datos de CONAPO se encuentran en:

<http://conapo.gob.mx/indicaso/pobbase.htm>

Consultado: 20-marzo-2006

Los datos del Instituto Nacional Indigenista pueden ser consultados en:

<http://www.ini.gob.mx/1en9095.html>

Consultado:15-abril-2006

Para revisar la “*Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP)*” :

<http://www.gobernacion.gob.mx>

Consultado:21-abril-2002

Informe de la Real Academia Española en septiembre de 2000 sobre la traducción de “*governance*” en:

<http://europa.eu.int/comm/traslation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>

Otras referencias sobre este término:

<http://www.elpais.es/p/d/debates/dardo23.htm>

http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

<http://europa.eu.int/comm/enviroment/governance/publichearing.htm>

Consultado: 28-septiembre-2000

Referencias sobre gobernabilidad democrática:

<http://www.cere.org.mx/dd1aca.htm>

<http://www.cidob.es/catalan/publicaciones>

Consultado: 5-junio-2005

Organizaciones no gubernamentales (ONG'S):

Greenpeace:

<http://www.mflor.mx/temas/greenpeace/greenpeace.htm>

Consultado: 3-julio-2006

Transparencia Internacional:

http://transparency.org/about_ti/spanish_intro.html

Consultado: 3-julio-2006

Amnistía Internacional:

En: <http://radio.dti.uaem.mx/Especiales/2002/amnistia/index.html>

Consultado: 8-agosto-2002

Organismos gubernamentales:

Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales:

En: <http://www.cabin.gob.mx>

Consultado: 6-abril-2005

Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)

En: <http://www.corett.gob.mx>

Consultado: 15-mayo-2005

Colegio de Notarios en el Distrito Federal

En: <http://www.colegiodenotarios.org.mx>

Consultado: 20-dejunio-2009

Enrique Gherzi. Conceptos de derecho de propiedad. En línea:

http://newmedia.ufm.edu/gsm/index.php/Conceptos_de_Derecho_de_propiedad

Consultado: 13-agosto-2010.