

Presentación

ENSAYO

El municipio y el enfoque de la seguridad humana
The municipality and the approach of human security
Juan Pablo Fernández Pereira

ARTÍCULOS

Modelo organizacional para integrar Capacidades Militares y Escenarios Operativos de Fuerzas Armadas a diferentes escenarios
Organizational model for integrating capabilities of armed forces and military to different scenarios
David Xavier Villacis Pazos

Las relaciones intergubernamentales estado-municipio como nivel de desarrollo de la capacidad institucional. El caso del Estado de México
Relations intergovernmental estado-municipio as the level of institutional capacity development. The case of the State of Mexico
Joel Mendoza Ruiz

Gobernabilidad y ciudadanía en los municipios de México
Governance and citizenship in the municipalities of Mexico
Jaime Espejel Mena, Miguel Angel Sánchez Ramos, Rafael Cedillo Delgado, Roberto Moreno Espinosa

Explorando el futuro, los retos de la democratización en México
Exploring the future, the challenges of democratization in Mexico
José Fabián Ruiz

Agujero de gusano: ciencia y tecnología para los futuros del municipio
Wormhole: Science and technology for the future of the municipality
Francisco D. Soria Villegas

El infodf y la transparencia en la Ciudad de México
infodf and transparency in Mexico City
David Alonso Figueroa Hernández

PROSPECTIVA

Ordenamiento territorial en el municipio. Una guía metodológica (Fragmento)
Territorial planning in the municipality. A guide methodological (fragment)

RESEÑA

Guillermina Baena Paz, *La narrativa del futuro, México UNAM/FCPYS, 2016*
Guillermina Baena Paz, *The narrative of future, México UNAM/FCPYS, 2016*

DOCUMENTOS

Proyecto Visión Cali 2036. Planeación prospectiva de un territorio
Project Vision Cali 2036. Prospective planning of a territory

AGENDA GLOCAL

Tercer Informe de Gestión de Mauricio Valdés
Third report of management of Mauricio Valdés

Estrategia para el futuro en el gobierno de los Emiratos Árabes Unidos
Strategy for the future in the government of the United Arab Emirates

Asgardia nuevo Estado-nación espacial
Asgardia new state space-nation



Revista
iapem

Direccionando el Municipio
hacia el futuro

*Adressing the Municipality
toward the future*



95

Septiembre-Diciembre, 2016

95

Septiembre-Diciembre, 2016



ISSN: 1665-2088



Revista iapem

Número 95, Septiembre-Diciembre, 2016

**Direccionando el Municipio
hacia el futuro**

*Adressing the Municipality
toward the future*



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

© **Revista IAPEM**

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Directora de la Revista:

Guillermina Baena Paz

Comité Editorial de la Revista:

Hilda Aburto Muñoz (*México*), Ricardo Navarro Reyna (*México*),

Luis Humberto Fernández (*México*), Fernando Ortega (*Perú*),

Jordi Serra (*España*), José Juan Sánchez González (*México*)

Omar Guerrero Orozco (*México*)

Av. Hidalgo Pte. núm. 503

Col. La Merced, Toluca, México

C.P. 50080. Tels.: (01722) 213 4672, (01722) 213 4673,

(01722) 213 4674

Correo electrónico: instituto@iapem.org.mx

Página *web*: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al Uso

Exclusivo del Título: 04-2013-013012312200-102

Revista IAPEM, impresa en Ecatepec, México

Diciembre, 2016

Los trabajos que aparecen en esta revista son responsabilidad de los autores y no necesariamente expresan el punto de vista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Revista IAPEM es una publicación cuatrimestral especializada en Administración Pública. Está dirigida a funcionarios, administradores, investigadores, docentes, analistas y a todos aquellos interesados en la Administración Pública global, nacional y local.

Revista IAPEM aparece indexada en:

**Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas en América Latina
(LATINDEX)**

Revista iapem

Número 95, Septiembre-Diciembre, 2016

Direccionando el Municipio hacia el futuro

Adressing the Municipality toward the future

<i>Presentación.</i>	7
ENSAYO	
El municipio y el enfoque de la seguridad humana <i>The municipality and the approach of human security</i> Juan Pablo Fernández Pereira	11
ARTÍCULOS	
Modelo organizacional para integrar Capacidades Militares y Escenarios Operativos de Fuerzas Armadas a diferentes escenarios <i>Organizational model for integrating capabilities of armed forces and military to diferent scenarios</i> David Xavier Villacis Pazos	25
Las relaciones intergubernamentales estado-municipio como nivel de desarrollo de la capacidad institucional. El caso del Estado de México <i>Relations intergovernmental estado-municipio as the level of institutional capacity development. The case of the State of Mexico</i> Joel Mendoza Ruiz	55
Gobernabilidad y ciudadanía en los municipios de México <i>Governance and citizenship in the municipalities of Mexico</i> Jaime Espejel Mena, Miguel Ángel Sánchez Ramos, Rafael Cedillo Delgado, Roberto Moreno Espinosa	73

Explorando el futuro, los retos de la democratización en México <i>Exploring the future, the challenges of democratization in Mexico</i> José Fabián Ruiz.	103
Agujero de gusano: ciencia y tecnología para los futuros del municipio <i>Wormhole: Science and technology for the future of the municipaly</i> Francisco D. Soria Villegas	133
El INFODF y la transparencia en la Ciudad de México <i>INFODF and transparency in Mexico City</i> David Alonso Figueroa Hernández.	145
PROSPECTIVA	
Ordenamiento territorial en el municipio. Una guía metodológica (Fragmento) <i>Territorial planning in the municipality. A guide methodological (fragment)</i>	155
RESEÑA	
Guillermina Baena Paz, <i>La narrativa del futuro</i> , México UNAM/FCPYS, 2016 Guillermina Baena Paz, <i>The narrative of future</i> , México UNAM/FCPYS, 2016	203
DOCUMENTOS	
Proyecto Visión Cali 2036. Planeación prospectiva de un territorio <i>Project Vision Cali 2036. Prospective planning of a territory</i>	207
AGENDA GLOCAL	
Tercer Informe de Gestión de Mauricio Valdés <i>Third report of management of Mauricio Valdés</i>	213
Estrategía para el futuro en el gobierno de los Emiratos Árabes Unidos <i>Strategy for the future in the government of the United Arab Emirates</i>	217
Asgardia, nuevo Estado-nación espacial <i>Asgardia, new State space-nation</i>	221
NORMAS EDITORIALES.	225

Gobernabilidad y ciudadanía en los municipios de México

Governance and citizenship in the municipalities of Mexico

*Jaime Espejel Mena**

*Miguel Ángel Sánchez Ramos***

*Rafael Cedillo Delgado****

*Roberto Moreno Espinosa*****

Resumen

El presente documento supone que la coherencia, autonomía, flexibilidad, legitimidad y pertinencia, son parte fundamental del diseño y rediseño de las democracias. Su observancia es través del funcionamiento de las dependencias centralizadas y descentralizadas del gobierno que son responsables de la atención a las demandas de la sociedad. Éstas median la relación entre el Estado y la sociedad, son un imperativo que explica la incertidumbre o consolidación de la democracia en México. Se concluye planteando que la gobernabilidad democrática de los municipios mexicanos depende más que nunca de los problemas de la fragilidad democrática y la ausencia de un capital social.

Palabras clave: democracia, gobernabilidad democrática, ciudadanía, eficiencia, legitimidad.

Abstract

This document assumes that consistency, autonomy, flexibility, legitimacy and relevance are a fundamental part of the design and redesign of democracy, its observance through the operation of centralized and decentralized government agencies that are responsible for the care demands of society, you mediate the relationship between the state and society, are an imperative that explains the uncertainty or consolidation of democracy in Mexico. It concludes by stating that democratic governance of Mexican municipalities depends more than ever, the problems of democratic fragility and lack of social capital.

Keywords: democracy, democratic governability, citizenship, efficiency, legitimacy.

* Doctor en Administración Pública. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango. Correo electrónico: jaimeespejel@hotmail.com.

** Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Amecameca.

*** Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Amecameca.

**** Doctor en Administración Pública. Profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Amecameca.

Introducción

La democracia requiere, en un primer momento, establecer una revisión periódica del papel interventor del gobierno, por ser éste un factor de estabilidad y desarrollo democrático. En un segundo momento, de forma simultánea, el estudio del papel y funciones cumplidas tradicionalmente por sus ámbitos de gobierno, como instancias que son fundamentales para la transición, democratización, liberalización y para la propia gobernabilidad.

El carácter específico que adquiere hoy en día el Estado en su dinámica convencional, junto al problema de gobernabilidad en nuestros días y contextos políticos, reclama abordar la discusión del Estado, de la democracia y de la llamada crisis de gobernabilidad desde una perspectiva dinámica e institucional, no desde el aspecto formal o normativo. Los problemas y retos de México, en materia de modernización, democratización, gobernabilidad, institucionalización y reforma del Estado, son un imperativo si asumimos que a nuestros gobiernos se les complica introducir cambios, reformas o innovaciones en el sistema, y al mismo tiempo mantener la legitimidad obtenida a través del ejercicio o gestión, en un clima de incertidumbre y agotamiento institucional.

Partimos del supuesto de que los problemas de ingobernabilidad que enfrentan nuestros gobiernos locales y la fragilidad de su democracia, tiene su origen en la falta de coherencia, autonomía, flexibilidad, legitimidad y pertinencia; en la falta de representatividad de los institutos políticos, en la llamada crisis de partidos políticos, desde el momento en que dichas organizaciones han dejado de dar respuesta eficiente y procesar las demandas que la sociedad le hace al gobierno y en la ausencia de capital social.

Abordamos las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones y agencias del gobierno, no se presentan estudios de caso a manera de tipos ideales. Se trata de un esfuerzo por explicar la democracia y la gobernabilidad del gobierno. Los cambios institucionales son producto de un cambio en los actores, en la socialización y en la propia cultura. El estudio del Estado, del gobierno y de la sociedad permite explicar la ingobernabilidad de nuestra democracia. La crisis de gobernabilidad se gesta, sobreviene y desarrolla desde el momento en que dichas instituciones no cumplen a cabalidad con su función.

La democracia y su gobernabilidad

Un régimen democrático permite la participación de la mayoría de los integrantes de la comunidad y posibilita la existencia de más de una opción política. La democracia ideal apunta a principios o ideales, a sistemas éticos/políticos que dejen en libertad al individuo y a continuos cuestionamientos y recomposiciones de los esquemas de representación. Las democracias reales son definidas a través de un mínimo de elementos requeridos para influir en los procesos de decisión. Las democracias ideales son definidas por un máximo de circunstancias, por una serie de principios o ideales y no por las instituciones de un régimen democrático formal o normativo. La democracia ideal es un devenir, es el crecimiento de una democracia de calidad (Rustow, 1992).

De acuerdo con Leonardo Morlino (2009), durante décadas se ha discutido el significado de la democracia, el resultado más o menos sistematizado se ha concretado en dos grandes ideas; por un lado, las referencias reales y, por el otro, las ideales. Podemos plantear que el puente entre las democracias reales y las ideales es la democratización, caracterizada por tres momentos: la liberalización controlada, el momento de la transición y la consolidación de la democracia (Welp y Laurence, 2011). La democratización puede asumir la forma de iniciativa participativa por parte de la sociedad civil organizada o por un conjunto de reformas políticas, de manera específica hacia las reglas u organizaciones electorales.

La democracia es un tipo de régimen político, mantiene una serie de vínculos empíricos que lo hacen más o menos democrático, por la forma de su actuar político hacia el conjunto de normas electorales y hacia la respuesta de las demandas sociales; es decir, por la procuración de una estabilidad o gobernabilidad democrática.

Dentro del funcionamiento del Estado, la gobernabilidad hace alusión a una situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables a la acción de gobierno, de caracteres medioambientales o intrínsecos a ésta; es decir, una situación que quedará asegurada en la medida que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo (Arbós y Giner, 2005: 6-8).

La gobernabilidad no implica sólo la capacidad de gobernar efectivamente, sino además implica la calidad de la interacción que establece con los actores sociales. La gobernabilidad sería, entonces, altamente democrática y horizontal: esta visión sostiene que la gobernabilidad es apoyo de los actores sociales, consenso democrático y escenarios que permitan la condición de gobierno (Arbós y Giner, 2005: 51-65).

Por lo tanto, la gobernabilidad no es igual a la gobernabilidad democrática. Esto es, la gobernabilidad como concepto más abstracto significa, en un primer momento, la capacidad de gobernar y que las decisiones de las autoridades políticas sean acatadas. Lo que es lo mismo, que exista una relación de dominación y que ésta perdure. Como sostenía Weber (1998), toda relación de dominación está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo.

La dominación es llevada a cabo y mantenida por la fuerza y la violencia, pero éstas no bastan sino que debe haber un componente de legitimidad, de aceptación. Si esto no sucede, resulta imposible aplicar la fuerza de manera constante sobre todos los dominados, pues la dominación sería inestable. No importa a nuestros efectos en qué está basada esa legitimidad, lo que importa es que de hecho existe en todos los sistemas políticos. De esta manera, asegurar la gobernabilidad de un sistema político con un régimen autoritario puede implicar asegurar mediante la fuerza el sometimiento de un grupo de personas a otro, sin que en esto importen las relaciones democráticas y consensuales con los actores sociales. Por ello, es importante distinguir varios conceptos de menor escala de abstracción como gobernabilidad autoritaria y gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad democrática es más compleja, requiere de la satisfacción de otros requerimientos como la representación, la *accountability* vertical y horizontal. De manera que garantizar la gobernabilidad democrática significará conseguir apoyos y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos. Dejaremos el concepto de gobernabilidad autoritaria y nos ocuparemos específicamente de los regímenes democráticos, como lo estipula Robert Dahl (2002).

La gobernabilidad democrática representa a la democracia en funcionamiento, la misma que se planteará como la matriz social de la ciudadanía y de la igualdad política (Dahl, 2008). Es decir, ésta se establece como la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de los ciudadanos. En este sentido, la gobernabilidad se constituye gracias a la acción desarrollada de los partidos y el Estado.

La gobernabilidad, como situación y condición real de nuestros gobiernos, se torna un fenómeno problemático, debido en gran medida a los factores que intervienen en la conformación de una cierta legitimidad que, sumada a un también cierto nivel de efectividad por parte del gobierno, nos permite hablar de condiciones de orden y buen funcionamiento del Estado, sin olvidar que no podemos limitar la discusión en torno a la gobernabilidad exclusivamente al conjunto de reglas de juego formales (North, 1995). Un régimen democrático es vulnerable por ser democrático:

cuando muchos son los protagonistas, muchas las estructuras, muchos los procesos que deben actuar y ser democráticos, su sintonía no siempre es fácil y su armonía no se da jamás por descontada. Siendo así, tendríamos que en la democracia es siempre posible que alguna cosa no vaya por el camino indicado (Pasquino, 1997: 101).

La democracia, por su misma dinámica y libertades, tiene fallas e imperfecciones que la hacen vulnerable, pero que a la vez dejan abierta la posibilidad para su perfeccionamiento. Más aún, si buscamos eficiencia, eficacia decisional o crecimiento y desarrollo económico, una dictadura puede aportarla en mayor medida; el precio de la democracia puede ser la mediocridad. En Estados con instituciones débiles, la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales, puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington (1992: 13-91), el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina transición autoritaria.

Tanto la eficiencia como otros conceptos asociados (economía, eficacia, valor y cambio), concentrados en los costos, están a punto de alcanzar una plaza sólida en la práctica administrativa y en la retórica política. La eficiencia es un concepto menos claro de lo que a primera vista parece: las consideraciones políticas y técnicas siempre están entrelazadas cuando se busca mayor eficiencia. Los juicios políticos son necesarios al momento de decidir cómo buscar aumentos en las razones de eficiencia, bien mediante el aumento de *outputs*, bien mediante la reducción de *inputs* o bien haciendo ambos al mismo tiempo. Los juicios políticos aparecen también al establecer el periodo de tiempo necesario para producir estos resultados. Invertir en el capital humano por medio de la reorganización, de la formación de la instalación de los procesos de información, produce grandes beneficios a largo plazo. Aunque también la palabra eficiencia suena incorrecta cuando en la práctica se le iguala con la eficiencia medible, esto porque los beneficios económicos se identifican más fácilmente que los beneficios sociales; además de que los esfuerzos para mejorar la eficiencia hacen que tengan que redefinirse los criterios de actividad para que se puedan medir sin dificultad. Después de todo, buscar la eficiencia degenera en un juego de números.

La diversidad de las funciones del gobierno, los problemas para mejorar sus objetivos y las dificultades para establecer y mantener el orden de importancia, son un desafío para la eficiencia de las administraciones que no puede evitarse. La ineficiencia productiva ocurre cuando las organizaciones fracasan al intentar reducir los costos por mala gestión; está claro que esto es relevante para la

administración pública; no obstante, la actual política de cambio para privatizar y subcontratar está hecha con la idea de aumentar la eficiencia en la designación de recursos y reducir la ineficiencia productiva; la eficiencia de la Administración Pública depende más de la actuación de las organizaciones que de la acción del mercado. Desde otro punto de vista, cuatro son las razones de ineficiencia productiva que privan en la Administración Pública:

1. Los resultados son difíciles de definir, y más aún de medir.
2. Los indicadores de los resultados disponibles son imperfectos por su imposibilidad de recoger diferencias cualitativas de las actividades.
3. Los incentivos y las oportunidades de los directivos para buscar reducir los costos son limitados por los acuerdos y las reglas que determinan la discreción de su gestión.
4. Los administradores se enfrentan con estas incertidumbres evitando la tarea de la evaluación. La eficiencia, por lo regular, se define en términos de innovación, adaptabilidad, aprendizaje organizacional y capacidad para gestionar el cambio, por ello se pone un fuerte acento en la flexibilidad.

La orientación que propone la gobernanza enlaza al gobierno y a la Administración Pública, por lo que se define como un conjunto de procesos, condiciones, valores, capacidades y contextos cuyo objeto es crear, diseñar, implementar y evaluar, diversos cursos de acción (opciones de gobierno) para atender, regular y responder a las también diversas necesidades que plantea el ciudadano. Los análisis en materia de gobernanza no pueden sustraerse a sólo ser prescriptivos: deliberadamente, al menos, deben serlo por deducción. Esta razón es la más importante para mantenerse cerca de las realidades empíricas: la prescripción no puede separarse de la descripción: la ejecución de un proyecto público es el resultado de acciones puestas en marcha por una serie de organizaciones estratégicamente inter independientes.

La gobernanza se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por múltiples valores que presionan a quien toma decisiones. Se entiende así que la política no sólo es un fenómeno general y típico de cualquier organización, sino que también es un fenómeno macro-social de correlación y distribución de poder tanto en los ámbitos de gobierno como en los grupos de presión que afectan indudablemente la toma de decisiones en las organizaciones públicas dentro de un contexto democrático.

Cabe recalcar que ese contexto democrático debe darse en un Estado de Derecho y con un verdadero equilibrio de poderes, pues de lo contrario no se puede hablar de democracia. La gobernanza es el centro fundamental para ubicar la relación del gobierno con los ciudadanos; como está a cargo de la Administración Pública, se convierte en el punto básico del proceso de gobierno. Las organizaciones modernas actúan dentro del ámbito de un mundo de cambios por la convergencia de una variedad de actores cuya participación, dentro de la noción de aldea global, ejercita las influencias en su seno.

Las condiciones actuales reclaman reconceptualizar a fondo las organizaciones; hoy en día más configuradas y flexibles para encarar los cambios tecnológicos, las transformaciones del mercado y otros factores limitantes en los que las nociones jerárquicas son refractarias. La gerencia tradicional distingue el planteamiento y la ejecución, mientras que las fallas de la organización se acreditan a la segunda; la gerencia moderna las concibe dentro de un proceso integrador.

Algunas organizaciones estratégicamente interdependientes están conscientes de que su comportamiento dependerá de las organizaciones consideradas como competencia. Las acciones de un gerente dentro de este escenario, por lo tanto, deben reflejar su entendimiento acerca de cómo encajan dentro del conjunto de organizaciones. Esa comprensión es la base para determinar sus movimientos en el escenario. Pensamos que hay una necesidad cada vez mayor para adaptarse al cambio y hacer frente a nuevos problemas ante un entorno rápidamente cambiante. En cuanto instrumento de gobierno y regulación de la organización, la gobernanza es producto de una negociación entre sus miembros, la expansión cristalizada y codificada de una relación de fuerza y de un convenio entre participantes; al mismo tiempo, sus funciones son fijar ese convenio.

En ambientes determinados por inestabilidad, riesgo, incertidumbre, terminales múltiples y bifurcaciones, la Administración Pública requiere de una profunda revisión conceptual. En el inicio del siglo XXI, la capacidad de la gobernanza consiste en un recurso técnico para el desarrollo de las sociedades, pero al mismo tiempo limitado, ya que tiende a desenvolverse a escala internacional y en ese sentido Iberoamérica tiene necesidades imperativas, urgentes e impostergables. Una gobernanza de ese tipo será un puntal para la democratización de la región, pues dará transparencia a los actos políticos y ampliará los espacios de participación ciudadana para la protección de los derechos humanos.

En la actualidad, el gerente público principalmente se desempeña en el proceso de gobierno de la Administración Pública, aunque sus ámbitos de ejercicio profesional son más variados y diferenciados, hasta extenderse a los grupos emergentes de la sociedad civil.

La gerencia pública, como la privada, aparece dentro de un contexto organizacional que le permite ciertas características universales; por eso, el gerente público necesita saber ser gerente, entendido éste como el reclamo de medidas de adaptación, corrección, perfeccionamiento o desarrollo de los procesos administrativos de previsión, planeación (objetivos, métodos, procedimientos), decisión, estructura (organización y tareas), coordinación, integración, control e información. Al mismo tiempo, hay algo eminentemente típico de la gestión pública a causa de su inserción dentro de procesos políticos más amplios que le dan su razón de ser.

Es posible, además, que las semejanzas crezcan con los procesos de globalización económica, no tanto porque las organizaciones públicas pierdan carácter como tales, sino porque lo público tenderá a afectar de manera directa la acción administrativa, superando el ámbito organizacional y su entorno centralizado inmediato para desarrollar una visión ecológica de la gestión pública. En el centro se encuentra el quehacer administrativo con sus reglas y procesos internos. Un primer ámbito ecológico incluye el marco organizacional de estas actividades: el administrador está inmerso en una organización cuyas dinámicas propias influyen en su desempeño administrativo.

El segundo ámbito considera el marco político del quehacer organizativo: la organización pública está inmersa en un sistema político donde las políticas son, por lo menos en teoría, el resultado de un proceso democrático que influye claramente en las dinámicas organizativas. Aquí el carácter político del entorno de la organización pública especifica el quehacer administrativo y lo diferencia del caso privado.

El tercer ámbito es el marco socioeconómico regional: la acción política corresponde a una unidad territorial y cultural, cimentada en estructuras económicas y políticas resultantes de procesos históricos particulares; al mismo tiempo conformada por diversos grupos con intereses económicos y sociales que participan en mayor o menor medida en la dirección del país. Aunque ambos tipos de organización pública y privada se encuentran afectados por las dinámicas de este último ámbito, su efecto es diferente en cada caso, pues especifica prácticas sociales distintas para cada tipo de gerente. Por último, el marco internacional, tanto regional como mundial, donde encontramos el acontecer nacional.

Los nuevos escenarios en los que la gobernanza se desenvuelve, reclaman la distinción curricular de los niveles educativos; esto en función de los requerimientos profesionales del gobierno; es por una gama de nuevos grupos civiles colectivos cuya iniciativa privada es más participativa y las relaciones en el sector público son más complejas y estrechas.

Dentro del sistema político en sus diferentes ámbitos, se observa que la misma política tiende a transformarse; aunque lo palpable es una transformación de un modelo de hacer política. Uno de los indicadores de dicho proceso viene representado por la emergencia de nuevos actores y de nuevas pautas de acción, que por su propia naturaleza y lógica ponen en entredicho la política institucional tradicional, encabezada por los partidos. Dicho proceso supone una reestructuración de los términos, de los marcos y de los propios universos políticos de los ciudadanos.

Los derroteros del Estado dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno y su régimen administrativo, con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, de la distribución de los recursos y del acceso a la función pública, reclama de la revisión de los alcances obtenidos. No es suficiente analizar al cambio político o la reforma de las organizaciones públicas por sí mismas. El cambio político –como expresión de la alternancia política estable y duradera– y la denominada reforma del Estado –de sus organizaciones y de su Administración Pública– no se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo o certidumbre de las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales, sino porque en países de débil institucionalidad, un pacto político o nuevo arreglo institucional orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Desde finales de los ochenta, los diferentes ámbitos de gobierno son un claro ejemplo de cómo han accedido con frecuencia gobernantes venidos de partidos políticos de oposición. Esta modificación formal, resultado de sí misma, de la acción de la sociedad, hace pensar en fenómenos de cambio social resultantes de la gestión pública organizada desde otra plataforma política, de una nueva forma de relación entre el gobierno y la sociedad.

Un nuevo arreglo institucional debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, de centro-izquierda y de centro-derecha renovados. Esto necesariamente debe incluir transformaciones significativas en el gobierno.

En primer lugar, superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia de calidad y el Estado de Derecho. Esta afirmación implica una agenda de reformas políticas que habrá de incluir: mejoras al sistema electoral y de partidos; incrementar la información y transparencia; diferenciar y especializar la función pública; facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con

especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y el patrimonialismo político de los aparatos administrativos a través del desarrollo y consolidación de un servicio profesional de carrera; garantizar la efectiva división de poderes y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley; y por último, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos.

En segundo lugar, superar el sistema económico mercantilista tradicional mediante su transformación en auténtica economía institucional, única hoy capaz de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo local. Y en tercer lugar, salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, salud, educación y la previsión social. Para todo ello hay que replantear la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para construir y crear redes interorganizacionales será quizá la competencia más relevante de los gerentes de lo social.

Las tres transformaciones planteadas exigen una visión integral, interdependiente entre todas. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Es necesario considerar al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

La representación en la gobernabilidad democrática

Esta tarea del Estado, hacer que ocurran las transformaciones sociales, es él que debe constituir el centro de los esfuerzos de una verdadera reforma del Estado. Por el momento, no hay ningún modelo universal óptimo para el Estado, fuera del nivel de valores como la democracia. Ciertamente que todos los Estados modernos

cumplen algunas funciones compartidas, tales como la provisión de servicios sociales y la gestión macroeconómica; no obstante, los Estados cumplen diversas tareas que requieren que sus características se ajusten a las funciones y necesidades específicas.

Los gobiernos locales no son de ninguna manera los principales impulsores del cambio social, tampoco son capaces por sí solos de producir los adelantos deseados. Sin embargo, cumplen un papel clave en la orientación y la macrogestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde privan fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio, es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo y responsable.

Estas tareas transformadas de los gobiernos, dirigidas a conseguir grandes adelantos que van desde el estancamiento hasta un rápido ascenso, mientras se enfrentan a un fracaso singular, se alejan mucho de lo que usualmente preocupa a las teologías y a los esfuerzos tradicionales internacionales de reinventar el gobierno en Europa y Estados Unidos.

Los requerimientos de grandes adelantos en América Latina, difieren radicalmente de los esfuerzos para conseguir la eficiencia, la efectividad y la reducción del gasto público. Para ello es necesario que las medidas que se adopten se aparten de las rutas usuales de la reforma administrativa. Igualmente son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos, pasados y presentes, observados en la región para modernizar al Estado.

Pensamos que estas medidas no son las únicas, ya que debe promulgarse y obligarse a los políticos y servidores públicos que cumplan con un código de ética estricto; pero a la vez que cuenten con buenos sueldos y prestaciones para compensarlos adecuadamente. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y sus acusaciones tendrán que resolverse ante instancias jurídicas, con penas para aquellos que, en altos cargos, resultaran culpables de corrupción.

Para eso es necesario tener una visión de largo plazo; los estudios que se han efectuado, y que están disponibles, sobre la administración del tiempo de los jefes de Estado, indican que la mayoría de ellos gastan mucha energía y parte de su tiempo en microasuntos, que en un momento determinado pueden ser muy importantes, pero seguramente no tendrán ninguna repercusión en el futuro. Esto también se aplica a los principales ministros y funcionarios de alto rango.

Como no consideramos el Estado como un organismo cuya gobernabilidad necesita ampliarse para que actúe más efectiva y eficientemente en beneficio de la

sociedad, sabemos que los problemas de gobernabilidad no ocurren por *exceso de democracia* o por el peso excesivo de las demandas sociales: más bien por la falta de una Administración Pública eficiente y eficaz que necesita ponerse a tono con la sociedad, pero no como una moda o una ideología, sino como una demanda que hoy es una realidad.

Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas. Los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

Las mentes centrales de los gobiernos, en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulación y provisión de servicios. Es indispensable reducir esas sobrecargas transfiriendo lo que puede hacerse mucho mejor a los gobiernos locales, y así pasar por el camino hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente, y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la Administración Pública, sino también a la industria y a las relaciones de poder. Por ello podemos decir que ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que podríamos llamar fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.

Gobernabilidad democrática y ciudadanía

La visión optimista del cambio social considera a los ciudadanos como sujetos participativos, responsables y dispuestos a construir su propio destino. La participación social se define como un derecho humano y una necesidad apremiante para el cambio, como la participación en el desarrollo, en la necesidad de reconocer el derecho que todo ciudadano posee, en su doble calidad de individuo y miembro de un grupo de interés (Tomic, 1987: 159).

Gobernanza y gobernabilidad son conceptos que definen nuevas prácticas de acción colectiva y nuevas formas de acción pública que ya no están basadas en la dominación o en la violencia legítima, sino en la negociación y la asociación, en principios éticos y morales o en prácticas que se producen en paralelo con las instituciones clásicas. Bien sea enfatizando la relación que existe entre los derechos humanos, la democracia y la reducción de la pobreza, priorizando el rendimiento de las instituciones públicas, buscando las causas institucionales y estructurales

que impiden la reducción de la pobreza internacional, o bien actuando prioritariamente sobre la estabilidad de los gobiernos.

Esto también significa que la sociedad debe garantizarles a los ciudadanos dos cosas simultáneamente: primero, los suficientes canales institucionales que le permitan intervenir en las decisiones y actividades que afectan su condición social; segunda, el acceso a los medios y recursos indispensables para aprovechar plenamente esas oportunidades. Mills (1991: 59), por su parte, no es tan optimista y establece una clara separación entre público y masas para explicar la acción social. En el primer caso intercambian opiniones entre sí las personas y los sectores sociales y ambos con la autoridad; en consecuencia, se derivan acciones.

Quienes intervienen en este proceso son individuos conscientes que convierten sus preocupaciones personales en cuestiones sociales; desafortunadamente no son la mayoría. Por el contrario, en una sociedad de masas, la realidad de los demás no puede manifestarse, no puede trascender de lo rutinario ni expresar preocupaciones personales; el individuo pierde independencia y su deseo de ser independiente. Los signos característicos de este tipo de sociedad son la inseguridad y la desorientación. Mientras el público se organiza para defender sus causas, la vieja tendencia de canalizar sus demandas en la agenda de los gobiernos locales cada vez va quedando en el pasado por la ineficiencia que han demostrado; su capacidad resolutoria y de convocatoria es claro que pierde terreno día con día.

La diferencia entre participación inducida, coercitiva y espontánea, es que la participación espontánea es la más deseable, puesto que depende de la iniciativa local y del esfuerzo voluntario, además de que emula las tendencias contrarias a la participación, inherentes al apoyo externo. Al movilizar el apoyo local desde adentro, la participación espontánea fortalece la comunidad y promueve el desarrollo auténtico.

Hoy la Administración Pública local debe cumplir con demandas ciudadanas debido a que los ciudadanos se encuentran cada día más politizados e informados. Ya no es una sociedad silenciosa, ni pasiva y mucho menos indiferente, sino lo contrario: más activa, organizada y emprendedora. No aceptan explicaciones convencionales, evasivas reiteradas, como tampoco ineficiencias sin explicación o insuficiencias recurrentes; ahora reclaman la apertura de las instituciones estatales y gubernamentales, lo que obliga a la gestión pública a introducir cambios que sustenten un eficaz sistema de redes.

La ausencia de una administración democrática produce incredulidad y desconfianza en la población respecto a la capacidad gubernativa de políticos burócratas. Ambos muchas veces se tratan públicamente como autointeresados,

distantes del bien social y administrativamente ineficientes; en consecuencia, la población observa las estructuras administrativas del gobierno local como algo inadecuado, incluso se atacan las propias funciones del gobierno. Por eso, de manera concomitante a las propuestas legales y reformas administrativas, buscan la credibilidad de la población en cuanto a la capacidad administrativa de los gobiernos con el fin de responderle a la sociedad, además de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental.

En el mundo contemporáneo, las bases para una Administración Pública democrática tienden a ser determinadas por los derechos de control político, las obligaciones sociales claramente establecidas, los ideales y la mejor profesionalización del servicio público. Esas conquistas necesitan complementarse y diariamente destacarlas con las acciones del gobierno; es necesario también establecer el uso del poder político-administrativo dentro de los límites del bien común, además de garantizar mecanismos de participación, supervisión y control que faciliten el uso democrático del poder.

Aún son necesarias las acciones positivas del gobierno para satisfacer las demandas del interés público, utilizando adecuadamente los apoyos recibidos. En esas acciones se le exige al Estado, tanto en sus funciones tradicionales como en las de justicia y seguridad pública, sin olvidar algo sumamente interesante en el mundo de hoy para hacer más eficientes las políticas sociales, como salud o educación. Ahora se trata de perfeccionar los mecanismos con los que se formulan y ejecutan las políticas públicas, además de con los que se institucionaliza una nueva relación entre la administración y la sociedad. Empero, la eficacia de implementar esas acciones depende de una adecuada comprensión y adaptación al entorno social y económico. Por un lado, los gobiernos tienen que enfrentar un ambiente social y económico turbulento, variable, de escasez aguda de recursos y hostil a cualquier acción administrativa consecuente con la atención de obligaciones sociales. Por otro, el ambiente político democrático genera demandas y expectativas sobre una nueva Administración Pública, registrándose, incluso, tendencias sobre un nuevo papel del Estado en la sociedad. Se trata de tendencias verificadas a lo largo de los años y colocadas en debate público por la prensa diaria. No están constituidas por factores coyunturales que se evaporan rápidamente, sino por elementos que fabrican el molde social, económico y político en el que se constituye la Administración Pública moderna.

Entre los factores ambientales de mayor presión, en el sentido de una nueva configuración de la gestión gubernamental, actualmente se pueden destacar los siguientes: determinadas por formas democráticas de gestión gubernamental,

nuevas expectativas sobre un desempeño eficiente y eficaz de la Administración Pública, demandas por más y mejores servicios por parte del gobierno, aceptación de un nuevo papel del Estado con redimensionamiento de sus funciones, presión para desconcentrar la máquina administrativa del Estado o descentralizar la gestión pública comunitaria, mayor politización de funcionarios que, como clase o grupo, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública, presiones para reconstruir la ética en la gestión de los asuntos públicos, y demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.

La perspectiva democrática propone una nueva base de acción y legitimidad en la Administración Pública. Esa legitimidad ahora depende menos de la racionalidad legal-administrativa de origen tecnocrático y más de las nuevas relaciones del gobierno con la sociedad, además de los compromisos con el desarrollo social, económico y político.

Por eso, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee sus límites para entender lo que realmente pasará en las acciones gubernamentales. La aceptación del concepto de democracia, incluyendo la perspectiva clásica de los derechos individuales más abstractos (como libertad e igualdad), adicionada a la perspectiva moderna de derechos colectivos concretos, requiere una gestión pública eficiente y eficaz que los garantice.

La legalidad y eficacia de la Administración Pública en el área social deben llevarse a cabo haciendo que el gobierno establezca lazos más democráticos con la sociedad y defina los límites y compromisos de sus funciones. De esta manera, la Administración Pública democrática procura nuevas formas de control sobre la decisión pública; gracias a la vigilancia del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, es posible garantizar la congruencia entre las demandas de la sociedad y los programas de gobierno.

En este sentido, moderadamente se procura adicionar a la práctica tradicional de controles burocráticos y órganos legislativos, la expectativa de tener cada vez mayor participación por parte del público. Ambas dimensiones envuelven cuestiones administrativas importantes que deben considerarse en la medida en que mayor sea la democracia de la Administración Pública. Es necesario recordar que aún en situaciones de práctica democrática avanzada, la intervención directa del público es un elemento eficaz para evitar la alineación, autointerés burocrático y tecnocrático. Los controles políticos de los gobernantes, pese a ser lectivos, no son suficientes para incorporar valores correspondientes a clientelas específicas y a grupos sociales. En consecuencia, se presenta una localizada participación

comunitaria para incorporar insumos políticos a los originales órganos políticos y legislativos.

Los mecanismos de supervisión, principalmente por parte del Legislativo, cada vez son más insuficientes, tanto en países de prácticas democráticas avanzadas como en sociedades poco acostumbradas al ejercicio parlamentario. Los intereses comunitarios hoy giran en torno a los órganos prestadores de servicio y se les encargan completamente a una burocracia cada vez más compleja y viciada en cuanto a decisiones tecnocráticas. Por lo tanto, es necesario perfeccionar los mecanismos de participación del público y desarrollar un nuevo punto de vista de la función pública entre administradores del área gubernamental.

Ciudadanía y capital social en los gobiernos locales

La ciudadanía mexicana no es solamente una condición legal o de delimitación de los poderes estatales, del reconocimiento por parte del Estado de un conjunto de derechos y obligaciones del individuo, de un pacto político y del consentimiento de un tipo de dominación; en suma, de un conjunto de instituciones civiles. Es también necesaria una historia, una cultura, una lengua o una forma de vida compartida; es necesario un sentido de pertenencia, una forma de participación que se comparta con un conjunto de instituciones cívicas. La ciudadanía es la tradición histórica del problemático concatenamiento de las virtudes cívicas y civiles (deliberación, participación, acción y solidaridad), y el entendimiento de un nuevo marco institucional. El horizonte de un mundo plural, abierto y ciudadano, el compromiso y necesidad de asumirlo interactúa en una generación de virtudes cívicas y civiles e instituciones en una naciente democracia liberal de Derecho.

Nuestra ciudadanía se constituye con datos o antecedentes históricos, planteados como serie de vínculos entre un conjunto definido de actores sociales. Las características de los vínculos como un todo tienen la propiedad de propiciar interpretaciones de la conducta social de los actores implicados. De ahí la posibilidad manifiesta de una teoría de la sociedad civil, entendida como un entramado relativamente complejo de instituciones y conectado con una tradición histórica de varios siglos.

La primacía de la ciudadanía es la recuperación histórica del proceso de formación de un Estado democrático. La construcción de nuestra sociedad civil es fruto y resultado de radicales transformaciones sociales. La participación electoral, como una expresión del ciudadano, es una variable interviniente pero no determinante en el tránsito del sistema político autoritario al democrático. En México,

la participación electoral en las elecciones federales del 2012 fue de 62.08%, del total de ciudadanos registrado, mientras que en ese mismo año en Francia fue de 55.40%, y en Canadá en el 2011 fue de 61.49% (INE, 2015).

En este sentido, el concepto de sociedad civil incluye a la esfera pública y a las instituciones sociales. La esfera pública es parte de la sociedad civil porque ésta se compone de un conjunto de agentes involucrados simultáneamente en actuaciones o asuntos públicos y privados, que sólo pueden conciliarse mediante un debate público (virtudes cívicas o ciudadanas), mientras que las instituciones sociales incluyen al conjunto de asociaciones voluntarias que cooperan entre sí –virtudes civiles o particulares– (Sahuí, 2009). Dentro del esquema, el Estado y la sociedad están separados y a la vez involucrados, ya que el Estado, por un lado, es un aparato coercitivo, demanda de la sociedad su consentimiento y obediencia hacia su autoridad; y por el otro, garantiza una serie de servicios públicos a la sociedad. Mediante esta relación de mandato-obediencia se configuran las distintas modalidades de intercambio entre el Estado y la sociedad: rechazo, consentimiento y aceptación (Merino, 1994).

El optimismo sobre el fortalecimiento de la sociedad civil integra algunos excesos. La fórmula puede sugerir: a mayor Estado menor sociedad civil, y a menor Estado mayor sociedad. Lo que pierde uno lo gana otro y a la inversa.

La primera idea se asocia a una perspectiva liberal, donde la sociedad es civil porque el individuo es autónomo frente al Estado y éste a su vez se aleja del individuo por su condición de Estado de Derecho; mientras que la segunda implica una existencia de la sociedad civil, a través de una acción combinada de las instituciones sociales, políticas y económicas en una esfera pública, es decir, la sociedad civil existe de manera plena cuando el Estado forma parte de una sociedad civil en el sentido uno; de lo contrario, adquirirá una forma precaria o mitigada, como los regímenes totalitarios. Para esta última, el modelo corporativista es un claro ejemplo (Sánchez, 2008).

En el municipio mexicano encontramos una participación ciudadana limitada en la toma de decisiones y una serie de redes de relaciones acotadas.

La ciudadanía en México atraviesa por un complejo proceso de construcción que se caracteriza por la desconfianza entre las personas y de éstas hacia la autoridad, especialmente en las instituciones de procuración de justicia; por la desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas, y por el desencanto con los resultados que ha tenido la democracia (INE, 2015).

La formación y la experiencia compartida son dos importantes recursos para hacer ciudadanía, para hacer que las personas se ajusten a los cambios culturales; por consiguiente, es insuficiente el diseño e implementación de programas que estimulen la participación o formación de ciudadanos. Cuando hay armonía entre una estrategia, suficiente conocimiento de los problemas empíricos, entrenamiento de las personas que participan en el cambio cultural, un conjunto de normas, redes y organizaciones a través de las cuales se tiene acceso a los recursos escasos que facilitan la toma de decisiones, las probabilidades de conformar un capital social que garantice la presencia de una comunidad cívica y el funcionamiento de las instituciones democráticas aumenta.

Para Bourdieu (2001), las diferencias de todos los integrantes de la comunidad, que se comparten por la preocupación a través de redes o de relaciones más o menos numerosas con el ánimo de reunirse, es una clara condición indicativa de un capital social. Por otra parte, Putnam (1993: 167) sostiene que las instituciones democráticas deben ser responsables y eficientes, ser sensibles a las demandas sociales y efectivas para conseguir los objetivos planteados en un contexto con recursos escasos. Para Putnam, el contexto socio/cultural en el que una comunidad se desenvuelve, es producto del patrón histórico. La historia es un factor que causa la existencia de una comunidad cívica. La confianza, las redes y las normas que pueden mezclar la eficiencia social para facilitar las acciones cotidianas, constituyen al capital social y a la principal causa del funcionamiento eficiente de las instituciones democráticas.

La condición ciudadana de la sociedad se debe en buena medida al funcionamiento de amplios conjuntos de redes interconectadas por redes físicas a través de un soporte telemático, en el cual circula un conjunto de valores y datos individuales y colectivos, personales y grupales, que se pretenden compartir para tratar de incidir en la toma de decisiones de carácter político, económico o social. Se comparte información y experiencias con la intención de establecer una coordinación y cooperación que permita el beneficio mutuo y con la incorporación de ciertas normas y valores formalizar los beneficios (Requena, 2008). El capital social es la herencia sociohistórica que se acumula de generación en generación y que permite conectar el pasado con el presente y el futuro de las sociedades, compartir una serie de vínculos; cuando los tipos de vínculos ciudadanos se amplían, se puede constituir una ciudadanía. El capital social no es la ciudadanía, está relacionado o es su consecuencia.

El capital social es un conjunto compuesto de diferentes entidades, las cuales presentan dos elementos en común; por un lado, es resultado de las estructuras

sociales, de todo aquello que es más o menos común a dos o más sistemas, y por el otro, la facilidad con la que los actores individuales y colectivos generan una acción dentro de una estructura social. Sin embargo, el problema difícil e inmediato suele ser el entrenamiento de los líderes. El cambio exige innovaciones y es la consecuencia de una serie de éstas, no habrá innovación sin innovadores.

En México, el significado de la democracia no es del todo compartido, 53% de la población prefiere a la democracia a cualquier otro tipo de gobierno; a 18% le da lo mismo un sistema democrático u otro y el 23% algunas veces prefiere un sistema autoritario. A su vez, la falta de confianza se refleja en el 46% de la población que reporta no tener experiencia con alguna organización civil, y en el 95.77% que manifiesta no haber participado en una organización de protección de derechos humanos.

Las mujeres manifiestan una mayor probabilidad de estar aisladas (0.68%) que los hombres (0.64%); indistintamente el sexo, un mayor nivel educativo le permite al ciudadano contar con más de una relación personal, desde la primaria terminada hasta una carrera técnica o estudios universitarios.

A nivel nacional, poco más del 28% de los mexicanos confía en la gente, mientras que el 70% manifiesta que no se puede confiar. El estado con mayor índice de confianza interpersonal es Sonora con un 35%, y el de menor es Veracruz con un 15%; contrario ha este supuesto, se observa una mayor presencia de redes interconectadas en el Estado de México que en la Ciudad de México; y hay más cadenas en la Ciudad de México que en el Estado de México (209 frente a 178, respectivamente) (INE, 2015).

En municipios como Toluca se cuenta con casi 22% más de densidad en las redes interconectadas que en la delegación relativamente más rural de la Ciudad de México, Xochimilco. Por otra parte, la densidad de las redes interconectadas es más heterogénea en los municipios de Veracruz (con densidades de 40.58 a 90.93%, pasando por 66.72) y menos en Guanajuato (con densidades de 62.40 a 82.07%, pasando por 62.40). Estas diferencias pueden deberse a factores como la distinción entre municipios urbanos y rurales con mayor y menor desarrollo humano y municipal, y entre diferentes tipos de relacionamiento entre asociaciones de sociedad civil, partidos, organizaciones del capital y el trabajo, que dan contextos diferenciados de acceso a donde acuden los ciudadanos (INE, 2015).

Si se quiere conseguir que un nuevo modelo funcione, se deben de formar y capacitar a las personas que participarán sin que tengan que esperar instrucciones: cambiar el comportamiento de los rangos inferiores no basta. La clave para que el cambio sea exitoso, está en revolucionar el comportamiento. Para responder a

esa complejidad, el Estado debe cambiar su modo de razonar. En vez de tratar de cumplir pasando a una mayor especialización, debe responder a la complejidad, desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos (Schmidt, 2005).

Ordenarles a las personas que cambien no funciona. Construir una nueva cultura pública implica: cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las instituciones públicas, de modo que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías y desafíos. Esto plantea una gran paradoja, porque el desempeño individual de cada ser humano, resultado de su comportamiento frente al contenido de su cargo, atribuciones, tareas, actividades o *inactividades*, depende de un proceso de mediación e integración entre él y la institución. La institución está colocada como el medio donde el individuo satisface o no sus necesidades. Y es de esa satisfacción o insatisfacción de necesidades que dependerá su motivación en la tarea, su dedicación y desempeño. Pero aún hay otra dimensión potencial para utilizar los conocimientos: se trata de compartirlos con los actores que cargarán con la mayor parte de la modernización. El deseo de ser eficiente más allá del deber, genera más resultados positivos a los ciudadanos a los que se sirve. Este procedimiento de compartir conocimientos se construye sobre la base de la confianza, del trato cara a cara (Perelli, 1995).

En consecuencia, el esfuerzo debe hacerse dirigido en tres direcciones: la preparación, evaluación y entretenimiento. Si queremos lograr un cambio en la forma como se toman las decisiones, tenemos que transformar primero la actitud de los miembros y sus relaciones interpersonales; un gasto exorbitante y mal conocimiento para la preparación de decisiones, es motivo de gran preocupación.

Si los gobernantes locales no son innovadores, por lo menos deben contar con el apoyo indispensable de su personal subordinado; pero mucho cuidado con apartarlos como miembros de una casta superior: debe propiciarse que se involucren en el entrenamiento de su personal, a la vez que se beneficien con otro tipo de programas con entrenamientos muy específicos sobre el mismo tema de la innovación antes de encargarse de las agencias públicas (Abal, 2003).

El entrenamiento de los gobernantes es una verdadera necesidad, que debe ocurrir después que el aspirante a líder haya acumulado por lo menos media docena de años de experiencia en desarrollo organizacional. Ciertamente necesitaríamos varias generaciones de este tipo de innovadores entrenados en el análisis, diagnóstico y orientación del cambio, lo mismo que en el uso del sentido común, acompañado de una extraordinaria filosofía para la acción. En la Administración Pública municipal no disponemos de una relación entre programas y resultados, estos medios son vagos, las metas con frecuencia no son claras o son puramente

retóricas, lo que conduce a incrementar la cantidad de procedimientos y formalismo (Sánchez, 2013).

Hay incertidumbre y desorientación, con una cierta dosis de intuición, sobre la ética, su funcionamiento, sus responsabilidades y la rendición de cuentas. Inmersos en esa crisis de confianza y legitimidad, los gobernantes con capacidad de dirección y voluntad para articular una nueva imagen que se ajuste a las circunstancias y tenga credibilidad externa e interna escasean. El cambio organizacional es la capacidad de percibir y atender los cambios y sus reflejos sobre el hombre y la institución, de adaptarse a las sugerencias de los hechos nuevos y si fuera posible anticiparse a la llegada de los cambios; los nuevos hechos pasan a ser una condición vital (Elizondo y Nacif, 2006). El proceso de cambios al interior de las instituciones es una característica de organismos vivos. Por ello, las instituciones públicas o privadas tienen que adaptarse a los cambios externos e internos, y para hacerlo tienen que introducir cambios en sus estructuras (Morlino, 1985). En la década de los noventa (Merino, 1994), las demandas de mayores recursos y autonomía eran los vínculos que ordenaban las organizaciones ciudadanas municipales, era una forma de fundar ciudadanía. Hoy parece que el desencanto sobre la ausencia o presencia de recursos, por la falta de arreglos institucionales que eliminen la corrupción y por el incremento de la inseguridad, justifican la disminución de recursos y autonomía en los gobiernos locales. La conformación de la ciudadanía será regulada desde el ámbito estatal o federal.

Es debido a ello que el estudio de las organizaciones públicas locales y su presencia ante la sociedad adquiere un renovado interés, sobre todo en aquellos países más vulnerables a los cambios internacionales. Por eso es aventurado afirmar que el cambio y la complejidad organizacional no son el signo de nuestros tiempos. Se habla de la modernización de la Administración Pública, con la premisa del conflicto inherente en las organizaciones, desde diversos puntos de vista; sin embargo, es necesario determinar cuáles son los puntos referenciales que originan el cambio, se puede partir desde tres categorías de análisis: eficiencia, eficacia y legitimidad. La vida pública municipal se caracteriza por contar con actores bien conocidos por la mayoría de los habitantes y las redes informales de relación social a la que pertenecen, es importante para otorgar una calificación social de la vida democrática de la región. El capital social de la ciudadanía sobre los grupos de poder influye en la conformación de nuestra ciudadanía.

Las acciones que produce el gobierno no son producto de una racionalidad lineal, incremental, total o limitada; por el contrario, son el resultado de un proceso de negociación constante entre actores públicos y privados, que intercambian recursos

e información con el fin de influir en el resultado político y administrativo de los mismos.

Los sistemas administrativos, los aparatos burocráticos, los gerentes públicos, el servicio civil de carrera o el gobierno, son aparatos del Estado que pretenden crear y recrear la legitimación del mismo. La eficiencia, la legitimación, la legalidad, la funcionalidad o la racionalización administrativa, son algunas tendencias que habrán de lograrse con el adecuado actuar del gobierno y su predominio en la actividad política. La legitimidad de los cambios en la estructura administrativa municipal la otorgan los rápidos cambios sociales que se presentan, y no en la legalidad que éstos atiendan.

Las mutaciones de la comunidad-Estado, la integración de bloques económicos, el aumento de la desigualdad económica, la segregación cultural, la multiculturalidad de la sociedad, constituyen realidades que exigen la revaloración del Estado que conocemos. El paradigma de la elección racional (Buchanan y Tullock, 1993), los postulados de la teoría del Estado mínimo (Nozick, 1990) o el nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1997), tienen la pretensión política de revalorar al Estado en un mundo incierto.

La tesis de Georg Sorensen (2011) es que vivimos tiempos turbulentos como resultado de la conclusión de la Guerra Fría y la entrada a un contexto contingente en la que el Estado es testigo de realidades inéditas: terrorismo, lucha de identidades, globalización, regionalización, *governance*, redes sociales, redes de políticas, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas, buen gobierno, nueva soberanía, repliegue del Estado, integración económica y política, Estado postnacional, gobernanza democrática, liberalización, democratización. En este contexto, la administración del Estado también tiene que adaptarse a nuevos ejes:

- a) Democratización de la administración.
- b) Relación principal agente.
- c) Visión de redes.
- d) Gestión y responsabilidad.
- e) Implementación de capacidades públicas (Uvalle, 2009).

El encuentro entre lo estable y continuo que caracteriza a la modernidad, y lo discontinuo y complejo que enmarca la posmodernidad, han confrontado a su realidad histórica emblemática: al Estado moderno (Jacobs, 2013). El encuentro entre el orden y el caos es contradictorio para el Estado, no existe un orden perfecto ni un desorden perfecto, el producto de la unión entre dos o más componentes es

la complejidad que enfrenta el Estado. Ante estos acontecimientos es pertinente seguir preguntándonos: ¿Cómo hacer frente a los constantes cambios que se presentan en las fuentes de legitimación política y administrativa del gobierno hoy en día?

Al respecto, Charles Tilly (2010: 20) plantea que “la calidad de la política pública en un régimen u otro depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza básica de la gente y las estrategias de gobierno de los gobernantes”. La confianza –al igual que las redes de confianza– es consustancial a la legitimidad de las acciones del gobierno o de las políticas. Así, las políticas públicas son producto del consenso entre gobernantes, agentes gubernamentales, gobiernos, actores políticos y el régimen. Para los municipios mexicanos, éste es un problema añejo, las instituciones, las redes y las políticas siguen sin permear la confianza en la sociedad. La calidad regulatoria o las normas que facilitan el funcionamiento del mercado, la efectividad del gobierno, la rendición de cuentas y la estabilidad política, colocan a México en el lugar 41 en la posición mundial en el índice de gobernabilidad con un promedio de 1.53% (Cámara de Diputados, 2016).

En el ámbito local, la petición de eficacia a las políticas para la solución de problemas siempre será mayor. No obstante, para que las políticas generen confianza en la esfera pública resulta ineluctable que sean conocidos los gobernantes o las autoridades elegidas; es indispensable que los agentes gubernamentales y actores políticos hablen en nombre del gobierno; y es crucial un papel protagónico de las entidades no gubernamentales. En este sentido, para crear una red de confianza en los resultados del quehacer del Estado, la condición es que todos los agentes involucrados en las políticas trabajen de forma colaborativa. El contexto de la vida diaria que contiene significados tácitos, prácticas rutinarias, formas de participación directa y una democracia cotidiana, es el municipio (Blanco y Gomà, 2002).

El propio Tilly (2010), siguiendo a Adam Smith, sugiere que las redes de confianza en “países comerciales” funcionan por el parentesco; no obstante, las redes basadas sólo en el parentesco a medida que la civilización avanza, éstas se debilitan y dan paso a relaciones más complejas, como lo pueden ser las asociaciones políticamente activas o la incorporación y carrera de los miembros de la red en la Administración Pública. Los participantes en estas redes, obtienen beneficios personales y protección contra posibles eventualidades, ayudas que no podrán adquirir en otra parte. Los supuestos de la elección racional, de la teoría de juegos o del neo institucionalismo económico, están presentes en los análisis de Charles Tilly, ya que las redes, por un lado, son el resultado de cálculos individuales sobre los costos y beneficios, de las relaciones entre agentes y principales o de la disminución de los costos de transacción.

La revisión de las redes de confianza que Tilly propone van más allá: permite distinguir entre las *acciones gubernamentales* –acciones de los agentes gubernamentales– y las *acciones sociales* –acciones de los actores políticos. Las primeras son acciones del gobierno hacia la sociedad, mientras que las segundas van de la sociedad hacia el gobierno. Ambas acciones, por separado, causan sospecha o ausencia de confianza. Las redes de confianza de la sociedad, al polarizarse, sólo expresan y amalgaman ciertos vínculos, le causan sospecha al resto de la sociedad y pueden llegar a conformar una acción colectiva que conforme un movimiento social.

Las conexiones entre la política pública y las redes de confianza varían. En un extremo las redes de confianza operan dentro del gobierno porque son unidades regulares que el propio aparato gubernamental conduce y determina. Por otro lado, las redes de confianza operan fuera del gobierno, fuera de la vista de éste, sin controles de vigilancia. Estas redes cambian de posición para acercarse o alejarse de la política pública; cuando la red de confianza vive bajo la protección de un intermediario, relativamente autónomo, ésta puede alejarse de la sintonía del gobierno; por el contrario, cuando la red de confianza se conecta con el gobierno, puede ayudar a satisfacer las demandas que se realizan a las autoridades políticas.

Charles Tilly (2010: 52) sugiere la revisión de las redes de confianza desde una forma de estructuralismo combinado; es decir, las estructuras no sólo se entienden y reproducen así mismas, son también producto de las interacciones de intercambio entre los individuos; su “...enfoque invierte la dirección causal, tratando las actitudes no como causa, sino como efectos de la interacción social”. Un claro ejemplo de ello es que la confianza puede incidir en la democratización, así como la desconfianza en la desdemocratización. Los regímenes políticos y las redes de confianza enfrentan problemas comunes, afrontan dificultades organizativas en su funcionamiento interno, que se reflejan en su conservación y en la relación de uno y otro. Ambos dependen de estructuras, que los provean de nuevos recursos para su continuidad, que produzcan y reproduzcan sus principales actividades.

De acuerdo a la estructura de nuestras organizaciones, éstas pueden funcionar por lo menos bajo tres esquemas:

1. De forma autoritaria.
2. De manera cooperativa.
3. A través de redes de confianza (Brunsson y Olsen, 2007).

Para Tilly, en las redes de confianza se valora de forma diferente el riesgo a largo plazo y se recuperan las condiciones de los seres humanos; es decir, las

redes de confianza almacenan, producen y capitalizan las experiencias de la red. La participación individual o grupal en la construcción de infraestructura de la red contribuye a la creación y recreación del capital social. Por el contrario, cuando la política pública incentive la desconfianza o cuando los procesos sociales determinen las relaciones humanas y se privilegien las fechorías, el capital social será nulo. “La larga historia que hemos investigado sugiere que en la medida en que subsistan Estados de alta capacidad que recurran especialmente al capital y al compromiso como incentivos para la participación, también subsistirá la integración contingente de las redes de confianza a la política pública” (Tilly, 2010: 255).

La política pública contingente no legítima a las acciones de nuestro gobierno, no genera capital social, no restablece la relación entre confianza-legitimidad-gobierno, no propicia redes de confianza, no genera instituciones, no crea valor instituyente (Huerta-Wong, 2012).

En opinión de Clauue Lefort (1990), la eficiencia política y administrativa no pueden ser reducidas a instituciones legales o mecanismos que legitimen la toma de decisiones por la mayoría o por la minoría en el gobierno. La idea y el contexto democrático de la legitimidad presuponen y se legitiman frente a palabras como respeto a la individualidad, representación, instituciones, partidos políticos, participación, derechos humanos, tolerancia o soberanía. La idea sugiere el supuesto de que las instituciones democráticas, transparentes, legítimas u homogéneas, subordinan al individuo a la cohesión social. La búsqueda de una legitimidad política y administrativa, a través de la defensa de la soberanía nacional, para mantener una armonía social, una defensa de los derechos y libertades individuales, queda inconclusa si ésta no es equivalente con el interés común; es decir, con la libertad política. Para Lefort (2007), la esencia de lo político se revela en la libertad individual y la libertad política, por el individuo y el ciudadano, por los valores civiles y cívicos. La integralidad del argumento es el fundamento último de la legitimidad en una democracia moderna.

Cuando las acciones humanas se constituyen por experiencias basadas en la libertad individual y la libertad política, se inicia una nueva aventura, una nueva forma de sentir y conocer, las certezas se matizan, el saber es puesto en tela de juicio. Se cuestiona la institucionalidad de la sociedad por una ley, por un poder o en un Estado. Surge una nueva idea, una nueva experiencia, nuevos principios que trascienden las costumbres, las tradiciones, la heterogeneidad que acompañan a la dominación del individuo por la ley, por la sociedad, por el Estado, por todas las organizaciones que imponen un valor instituido. La legitimación en una democracia moderna se constituye como un proceso sin principio ni fin; la inde-

terminación de la legitimidad se aleja de cualquier hecho empírico, de cualquier cuantificación de la satisfacción de demandas o del porcentaje del cumplimiento de ciertas obligaciones.

La determinación de la sociedad, la sociedad con historia, la sociedad con referentes únicos, la determinación de los hechos empíricos reducen a la democracia a un totalitarismo. La indeterminación del poder exalta a la libertad individual, y la libertad política preserva el cuestionamiento a toda explicación única de la legitimación: en la democracia moderna, la legitimación nace en cada acto, no puede ser reducida a hechos políticos, administrativos, económicos, culturales, sociales, o de otro tipo. Para Claude Lefort (2007), la legitimación es una mutación de orden simbólico, un espacio que nadie puede ocupar una sola vez o para siempre. La legitimación es una circunstancia inaugurada con la democracia moderna, a principios del siglo XIX. La democracia más que una forma de gobierno, es una forma de sociedad. Según Lefort, el gran reto de la sociedad democrática es la disolución de las certezas, el derrumbe de los indicadores que determinan al hombre con buena o mala conducta. La democracia conduce al individuo, lo alienta, lo somete al desafío de crear sus propios fundamentos que reconocen su propia institución: en este caso la democracia. Los fundamentos de la democracia presentan rasgos fundacionales que la hacen indeterminable; la incertidumbre es inherente a toda forma de sociedad democrática. La democracia y su legitimación tienen un orden simbólico, un orden político, que se hace y rehace por los individuos.

Ninguna verdad, ninguna justificación es inmutable, toda vez que el origen del poder habrá que pensarse, porque ya no pertenece a alguien. El poder pertenece a la sociedad democrática, el poder es potencialmente de todos y no puede ser personificado por algún sujeto o grupo (Maestre, 1994). El poder es un lugar vacío, es inocupable por una sola persona, es un lugar simbólico que sólo ocupa y controla el sufragio. En lo paradójico del argumento, en la indeterminación última, en la disolución de las certezas, radica el fundamento del poder. Por el contrario, cuando el poder toma cuerpo, cuando la búsqueda de la verdad es sustituida por la verdad, cuando el pueblo es sustituido por el profeta, cuando el poder se constituye en algo particular al servicio de unos cuantos, la democracia se asume como totalitarismo.

La rendición de cuentas, la transparencia, la legitimidad, la legalidad de los gobiernos locales, habrá que repensarlas en su valor cívico, en su carácter y naturaleza fundacional de la constitución de los derechos políticos como derechos del hombre, es decir, no como acciones o políticas del gobierno, más aun como inherentes a la forma de sociedad, como partes de una cuestión social. En una

sociedad democrática, los derechos humanos aparecen ligados a una concepción integral de la sociedad, no son sólo derechos individuales, derechos naturales, derechos sociales, derechos del ciudadano, derechos constitucionales o garantías individuales, se trata de derechos que expresan la dignidad del hombre, de derechos políticos, que al ponerse en discusión, se cuestiona la forma de sociedad.

El argumento de Lefort (2004) rechaza la idea de que los derechos humanos sean reducidos a derechos individuales, ya que la naturaleza del individuo es constitutiva a la forma de sociedad, los derechos del hombre definen y valoran al tipo de régimen. Finalmente, en nuestro país el significado político de los derechos del hombre es lo que diferencia a un régimen totalitario de uno democrático; la naturaleza política de la sociedad le confiere la responsabilidad generadora de la democracia al respeto de los derechos del hombre. Los derechos del hombre son generadores de la democracia, porque en ellos se amalgama la materialización jurídica, que regula el comportamiento de los individuos y el afecto, la adhesión que se provoca entre los hombres. La relación entre la institucionalización del Derecho y las conciencias de los hombres, es una relación problemática y por demás compleja; es una relación que adquiere la forma de régimen político.

Conclusiones

Los modelos de democracia reclaman de la revisión de dos momentos. Por un lado, plantear cómo surge un sistema democrático; por el otro, plantear cómo es posible mejorar sus condiciones y las de la propia gobernabilidad. La transición a la democracia no es un proceso único o uniforme, no siempre se involucran los mismos elementos; es decir, la correlación de variables no implica una necesaria relación de causa y efecto.

Las transiciones políticas no son el antecedente de un proceso de liberalización; a su vez, la liberalización no es precondition obligada de la democratización. Los prerrequisitos de la democracia no son sus precondiciones. La consolidación de la democracia es cuestión de procedimiento, en esencia de una disminución de la incertidumbre a través de instituciones claras y reconocidas por todos.

La institucionalización de la democracia en los gobiernos locales, de forma general, reclama de un sentido de identidad nacional y del fortalecimiento del gobierno local, a través de una revaloración de las formas de participación y representación; es fundamental que los gobiernos estimen el capital social de las sociedades. En buena medida, del éxito o fracaso de las políticas sociales depende la existencia o ausencia de un capital social. La construcción y adopción

consciente de instituciones democráticas por parte de los actores políticos, así como de los electores, requiere abandonar en la idea de los requisitos funcionales de la democracia, como son el índice de alfabetismo, las condiciones de estabilidad económica, los valores del ciudadano, una cultura estable y homogénea en todos los integrantes de la sociedad, por mencionar algunos. El país que intenta cumplir con todos los prerrequisitos, parece estar más cerca del estancamiento que del desarrollo, esto es, como hay varias causas habrá varios caminos hacia la democracia. Finalmente, es necesario que las distintas fuerzas establezcan un consenso pensado, deliberado y explícito sobre las instituciones democráticas que regirán la vida de la democracia. En la medida en que los distintos participantes en el proceso político, se vean obligados a vivir bajo ciertas instituciones, se asegurará una tolerancia, habituación y una gobernabilidad democrática.

En México resulta ineluctable repensar el sistema de partidos para fortalecerlo, desarrollar los espacios públicos para la contienda institucionalizada por el poder político y crear instituciones que permitan la organización de procesos electorales creíbles, transparentes y equitativos. Sin embargo, una reforma o conjunto de reformas electorales y la presencia de procesos electorales locales, estatales y nacionales, no son sinónimo de transición a la democracia, por más importante que puedan ser. No es identificable elecciones y democracia. Los procesos electorales son un medio para el ejercicio de la democracia, pero no la democracia misma: como tal tiene distintas formas de manifestación.

En nuestro pasado, los procesos electorales se han presentado con vicio; no obstante, la democracia está presente y materializada en distintas formas a las electorales. Hablar de la problemática de la democracia en México tiene al menos cuatro connotaciones:

1. El reconocimiento del agotamiento del sistema político.
2. El deterioro y crisis del sistema de partidos políticos.
3. El reconocimiento de la ausencia de un marco normativo y la infraestructura institucional necesaria para el desarrollo de procesos electorales creíbles, eficientes y honestos.
4. El indiscutible fortalecimiento del gobierno local, en su marco institucional, jurídico, administrativo, patrimonial, de autonomía y recursos.

En este sentido, planteamos que los cambios institucionales que estamos registrando no son sino las consecuencias de un cambio gradual. Las instituciones, el medio ambiente, los procesos de socialización y el individuo, son las variables que integran esta modificación pausada.

Fuentes

- Abal Medina, Juan (2003), “La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político-partidarios”, en González Bombal, Inéz (comp.), *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*, Argentina, Libros del Zorzal.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Blanco, Ismael y Richard Gomà (2002), “Proximidad y participación: marco conceptual y representación de experiencias”, en Blanco, Ismael y Ricard Gomà (coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial.
- Brunsson, Nils y Johan Olsen (2007), *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE.
- Camara de Diputados (2016), *Indicadores de gobernabilidad y democracia en México*, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm, consultado el 3 de septiembre.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1993), *El cálculo del consenso*, Buenos Aires, Planeta-Agostini.
- Dahl, Robert (2008), *La igualdad política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (2002), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnós.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Nacif Hernández (2006), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Huerta-Wong, Juan Enrique (2012), “Rendimientos del capital social en México: el papel de la confianza”, en López-Rodríguez, Patricia e Isidro Soloaga (comps.), *Capital social y política pública en México*, México, El Colegio de México.
- Huntington, Samuel (1992), *El orden político de las democracias en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- INE (2015), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE/El Colegio de México.
- Jacobs, Jane (2013), *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing.
- Lefort, Claude (1990), *La invención democrática*, Nuevos Aires, Nueva visión.
- Lefort, Claude (2004), *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, México, Anthropos.
- Lefort, Claude (2007), *El arte de escribir y lo político*, Barcelona, Herder.
- Maestre, Agapito (1994), *El poder en vilo. A favor de la política*, Madrid, Tecnos.
- March, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (1994), “¿Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia municipal”, en Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Mills, Wright (1991), *La élite del poder*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Morlino, Leonardo (2009), *Democracias y democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- North, Douglass (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Nozick, Robert (1990), *Anarquía, Estado y Utopía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pasquino, Gianfranco (1997), *La democrazia esigente*, Bolonia, Il Mulino.
- Perelli, Carina (1995), “La personalización de la política. Nuevos caudillos, *outsiders*, política mediática y política Informal”, en Carina Perelli *et al.* (comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, CAPEL-IIDH.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Nanneti (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press.
- Requena Santos, Félix (2008), *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rustow, Dankwart Alexander (1992), “Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico”, en Merino, Mauricio, *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPYAP-CONACYT.
- Sahuí, Alejandro (2009), *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*, México, Ediciones Coyoacán.
- Sánchez Bernal, Antonio (2008), *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*, México, Plaza y Valdés.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2013), “Gestión local: entre la confianza y la satisfacción ciudadana”, en Cedillo Delgado, Rafael y Miguel Ángel Sánchez Ramos (coords.), *El capital social en el Estado de México 2000-2009. Diagnóstico, estado y desafíos de la democracia mexicana*, México, UAEM.
- Schmidt, Samuel (2005), *México: la nueva gobernabilidad*, México, CEPACOM.
- Sorensen, Georg (2011), *La transformación del Estado. Más allá del mito del repliegue*, México, Tirant lo Blanch.
- Tilly, Charles (2010), *Confianza y gobierno*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Tomic, Blas (1987), *Participación popular y desarrollo en la base*, Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2009), “Condiciones, procesos y tendencias de la Administración Pública contemporánea”, en *Convergencia*, vol. 16, núm. 49, México, UNAM/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril.
- Weber, Max (1998), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Yanina y Laurence Whitehead (comps.) (2011), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

Presidente Honorario: Eruviel Avila Villegas

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Vicepresidente: Jorge Olvera García

Tesorero: Mario Alberto Quezada Aranda

Secretario Ejecutivo: Roberto A. Rodríguez Reyes

Consejeros

Apolinar Mena Vargas, Víctor Humberto Benítez Treviño, Lorena Marín Moreno, Olga Esquivel Hernández,
Laura Barrera Fourtoul, Blanca Esthela Mercado Rodríguez, Benjamín Fournier Espinosa,
Alejandro Castro Hernández, Marcelo Martínez Martínez, Francisco Osorno Soberón,
Pedro David Rodríguez Villegas, Indalecio Ríos Velázquez, Fernando Zamora Morales,
Arturo Ugalde Meneses, Carlos Alberto Acra Alva,
Juan Hugo de la Rosa García

Asociados Fundadores

Jaime Almazán Delgado, Andrés Caso Lombardo, Miguel Ángel Cruz Guerrero, Jorge Guadarrama López,
Carlos Hank González, Jorge Hernández García, Filiberto Hernández Ordóñez, Ignacio J. Hernández Orihuela,
Jorge Laris Casillas, Raúl Martínez Almazán, Arturo Martínez Legorreta, Alberto Mena Flores,
Víctor Manuel Muhlia, Guillermo Ortiz Garduño, Juan Carlos Padilla Aguilar, Ignacio Pichardo Pagaza,
Roberto Rayón Villegas, Adalberto Saldaña Harlow, Gerardo Sánchez y Sánchez, Gregorio Valner Onjas,
Raúl Zárate Machuca

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta (1973-1976), José A. Muñoz Samayoa (1976-1982), Carlos F. Almada López (1982-1988),
Roberto Gómez Collado (1988-1994), Guillermo J. Haro Bélchez (1994-1997),
Marco Antonio Morales Gómez (1997-1998), Samuel Espejel Díaz González (1998-2001),
Enrique Mendoza Velázquez (2001-2002), Luis García Cárdenas (2002-2007), Isidro Muñoz Rivera (2007-2010),
Efrén Rojas Dávila (2010-2011)



COMITÉS ESTATUTARIOS

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Presidente: Mauricio Valdés Rodríguez

Secretario Ejecutivo: Roberto Arturo Rodríguez Reyes

Directora del Centro de Políticas de Gobierno y Prospectiva: Gabriela Salazar González

Directora del Centro de Comunicación Social y Vinculación: Raíza Dayar Mora

Directora del Centro de Igualdad de Género: Jessica Carolina Castillo Pérez

Delegada del Valle de México: Margarita Montoya Romero

Coordinación de Control de Gestión: Guillermo Posada Rodríguez

Unidad para la Modernización Municipal: Oscar Morales Torres

Unidad para la Innovación Gubernamental: Sergio Alejandro Mendoza

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXIQUENSE (EGAPMEX)

- DELEGACIÓN REGIONAL TLALNEPANTLA DE BAZ
- DELEGACIÓN REGIONAL VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
- DELEGACIÓN REGIONAL IXTLAHUACA

Revista IAPEM, núm. 95, septiembre-diciembre de 2016,
editada por el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Se terminó de imprimir el 15 de diciembre del año 2016
en los talleres de Hersa Ediciones, Av. Oriente 10 núm. 95,
San Carlos, Ecatepec, Estado de México, C.P. 55080.

El tiro consta de 1,000 ejemplares
impresos en *offset* sobre papel *Bond* ahuesado de 36 grs.
En su composición se usó el tipo *Minion Pro* en 11/13 puntos.