



**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA COMO
ELEMENTO ESENCIAL DE LA GOBERNANZA**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

PRESENTA:
PÉREZ GALICIA JORGE EFRAÍN

TUTOR ACADÉMICO:
Dr. en Cs. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

TUTORES ADJUNTOS:
Mtro. en P. y P.M. Melesio Rivero Hernández
Mtro. en P.P. Antonio Inoue Cervantes





DICTAMEN PARA AUTORIZACIÓN DE GRADO DE MAESTRÍA

Texcoco, México a 4 de junio de 2012

TÍTULO DEL PROYECTO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA GOBERNANZA

MAESTRANTE:

LIC. EN C.P. Y A.P. JORGE EFRAÍN PÉREZ GALICIA

NO. DE REVISIÓN

9

DICTAMEN:

- RECHAZADO
- SUJETO A MODIFICACIONES
- ACEPTADO, CONDICIONADO
- ACEPTADO

COPIA



OBSERVACIONES GENERALES:

Aceptado para impresión

Aceptado para defensa de grado

TUTOR ACADÉMICO

[Signature]

DR. en Cs. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA

TUTOR ADJUNTO

[Signature]

M. en P. y P.M. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ

TUTOR ADJUNTO

[Signature]

M. en P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES



DEDICATORIA

IN MEMORIA

A mi hermano Erick, por siempre y para siempre;
Por quien cada hábito de mi ser, cual esperanza, crece, renace y de recaer,
se recupera y fortalece;
Por quien duermo poco y sueño más, vivo más y sueño menos,
siento la compasión y creo menos en la discordia;
Por quien cada paso que doy, me enseña el camino de una última mirada hacia atrás,
y me guía a su reencuentro;
Por quien algún día escuchará lo orgulloso que siempre estuve y estoy de él,
y yo cumpliré la promesa de ese abrazo postergado.

A MI FAMILIA

A mi mamá, inquebrantable ejemplo de conmiseración y devoción,
que sólo una madre puede ser,
Gracias por tu incondicional amor, que ilumina cada momento de mi vida;
A mi papá, amigo de ensoñaciones, compañero de esperanzas, ejemplo de perseverancia,
Gracias por compartir, y hacer tuyo, cada triunfo y sacrificio mio;
A mi hermano Hernán, dechado de paciencia, cómplice de infancia, amigo de toda la vida,
Gracias por la seguridad de poder siempre contar contigo,
A mi hermana Yina, muestra de talento y templanza que no dejo de admirar,
Gracias, porque sin decirnos nada nos comunicaremos, por siempre,
alegrías y preocupaciones.

A MI AMADA ESPOSA

Porque a tu lado puedo sonreír y conocer la ternura,
puedo soñar con ser feliz, y despertar y ser feliz;
Porque un día te encontré y te supe desde entonces mi principio y fin,
Porque cada paso por andar me acerca a ti, a tu amor;
Porque a tu lado caminaré, y a tu lado te amaré.

A MI HERMANO Y AMIGO RAVELO

Quién al compartir sus conocimientos, su confianza, pero sobre todo su amistad,
me dio, quizás sin darse cuenta,
un ejemplo de admiración y una esperanza para conocer más, vivir más... ser más.

A TODOS AQUELLOS MEXICANOS,

quienes desde su trinchera, luchan por que las cosas buenas sucedan en nuestro país.
A todos los que creemos en los valores de los mexicanos,
porque sabemos que en la crítica, el disentimiento, las diferencias y el respeto, podemos siempre
construir un México mejor.

AGRADECIMIENTO

A mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México,
Que mucho me dio y me sigue dando,
Que nunca deja de enseñarme, ni de inspirar mi desarrollo personal.

A la Universidad Autónoma del Estado de México,
Que al abrirme sus puertas para infundir en sus hijos, el anhelo de un México mejor,
un México que se pertenece a una historia la cual desde el pasado,
proyecta una luz que edifica un futuro,
me ha enseñado la responsabilidad de esta tarea,
enorme y que nos incluye a todos.

A mis profesores de la maestría,
particularmente con quienes compartí este proyecto de educación,
sueño que hoy es más que una realidad.
Gracias, Alejandro Aguilar, Antonio Inoue, Melesio Rivero.
Porque sentir es lo que nos mantiene vivos,
pero imaginar, nos vuelve infinitos.

La Participación Ciudadana Institucionalizada como elemento esencial de la Gobernanza

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1. LA POLÍTICA COMO CIENCIA	10
1.1 ANÁLISIS ECONÓMICO Y SISTÉMICO EN LA CIENCIA POLÍTICA.....	15
1.2 TEORÍAS DEL CAMBIO POLÍTICO Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA	34
CAPÍTULO 2. GOBERNANZA	58
2.1 DESARROLLO DE LA GOBERNANZA	58
2.2 TEORÍA DE LA GOBERNANZA Y SUS ALCANCES.....	75
CAPÍTULO 3. IDENTIDAD Y ACCIÓN CIUDADANA	85
3.1 SURGIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	85
3. 2 IDENTIDAD CIUDADANA.....	90
3. 3 ACCIÓN CIUDADANA	101
CAPÍTULO 4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	109
4.1 PERCEPCIONES Y CONNOTACIONES CONCEPTUALES.....	109
4.2 PARTICIPACIÓN POLÍTICA, SOCIAL, COMUNITARIA Y CIUDADANA	117
4.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA.....	126
CAPÍTULO 5. OBJETIVOS Y LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	144
5.1 OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN.....	144
5.2 LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN.....	150
CONCLUSIONES	158
BIBLIOGRAFÍA	169

INTRODUCCIÓN

El presente estudio expresa el interés por desarrollar una investigación que, al amparo del supuesto donde adquiere importancia la Promoción de la Participación Ciudadana, es decir en su composición institucionalizada, y enmarcada bajo el sustento teórico de la Ciencia Política, se pueda entender la relevancia de este referente social para la Transición Democrática, y específicamente en la Gobernanza.

Es decir, se parte del supuesto en el que la participación ciudadana representa un elemento sustancial para la democracia, sobre todo en aquellos casos de proceso de transición (desde gobiernos autoritarios) y consolidación. Este supuesto lleva al presente estudio a enmarcar a la participación ciudadana en su forma institucional y a entender a la democracia en una de sus particularidades, como lo es la gobernanza.

De manera general se presta atención por un lado, a las conductas individuales y de grupo que configuran el proceso político (la política como proceso) y por otro, se hace referencia al cambio y a las situaciones de gobernabilidad y gobernación que resultan de la actividad política (la política como resultado).

Consecuentemente, para determinar una dimensión de conocimiento de la Ciencia Política, se distingue el desarrollo de su objeto de estudio, observando de ante mano, más sus proximidades de ésta Ciencia con la Administración Pública que sus discrepancias. De esta forma, se expone en el capítulo inicial una delimitación del **objeto de estudio de la Ciencia Política** (Poder, Estado y Gobierno), examinando los largamente influyentes enfoques de la disciplina: el análisis sistémico y económico de la política.

En lo particular se propone una orientación de la Ciencia Política, **las Teorías del Cambio Político y Consolidación Democrática**, misma que se describe también en el primer capítulo, para descifrar posteriormente una comprensión elemental de la gobernanza. Para lo cual, se exponen concisamente las tres generaciones de teorías elaboradas por la Ciencia Política el respecto: Teorías de la Modernización (en sus dos enfoques culturalista y desarrollista), Teorías de la dependencia y la Tercera generación de estudios sobre la Transición.

Ahora bien, los dos elementos pilares de esta investigación: la democracia y la ciudadanía, están sujetos como conceptos polémicos que se prestan a distintas definiciones, cada una de las cuales tiene a su vez diferentes consecuencias científicas, culturales, sociales y políticas; por ello se consideró necesario, definir cada uno de ellos y delimitarlos; el primero desde un modelo que permite un equilibrio entre el Estado y la sociedad civil en procesos más complejos, a saber, **la gobernanza**; y el segundo desde la promoción de **la participación de la sociedad civil en el espacio público de manera institucionalizada**.

Así, se construyó el marco que teóricamente sirve de soporte para desarrollar en un segundo capítulo, el tema de la gobernanza; concepto que busca que la política y la administración pública materialicen las demandas de la sociedad para hacer efectiva la razón de ser del Estado.

En el segundo capítulo, se entiende el contexto histórico, teórico y social en el que surge y se desarrolla la noción de gobernanza; ulteriormente como parte de la delimitación conceptual, se definen los términos de *gouvernance*, gobernabilidad, gubernamentalidad y buen gobierno, considerando cada uno como parte de la construcción final ya no sólo de gobernanza, sino de la buena gobernanza; definiendo y exponiendo sus características.

Con una concepción amplia de gobernanza, esto es, como *modalidad nueva de dirección y coordinación intersectorial entre políticas e intereses diversos que se observan en múltiples niveles, y que articulan una relación virtuosa que promueve un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, en la que se busca un desarrollo económico, social, ambiental e institucional duradero, superando el proceso simple de toma de decisiones lineal y jerárquico y permitiendo integrar procesos más complejos, donde aquellos que participan están al principio pero también hacen parte de éste*, al final del segundo capítulo se concluye con una interpretación teórica de la gobernanza y un análisis de sus alcances.

Posteriormente, con el mismo entramado teórico, en un tercer capítulo entonces, se deconstruye la Participación Ciudadana, objeto de estudio de la presente investigación, en sus dos componentes básico: participación y ciudadanía, para lo cual se plantea la interrogante qué es y qué hace la ciudadanía, cuestionamientos que se responden describiendo por un lado **la identidad ciudadana**, y por otro **la acción ciudadana**.

Con esto, se entenderá a la participación ciudadana como la forma en que las personas se organizan con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes, tales como desarrollo y bienestar. Es decir, se destaca la idea de crecimiento y mejoramiento constante, donde se aprecia a esta participación como una actividad con intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación y por supuesto con repercusiones sociales.

Ante las interrogantes formuladas, sobre el significar de la participación ciudadana, sus actores, su importancia y objetivos, entonces sí se responden en un cuarto capítulo estos cuestionamientos. Primero se describen algunas percepciones y connotaciones de la participación, sus modalidades, mecanismos, formas de manifestación, ámbitos, etc. para advenir al objeto de estudio de la presente investigación: la **participación ciudadana institucionalizada**, que no es

más que un proceso gradual mediante el cual se integra a la ciudadanía en la toma de decisiones, fiscalización, control y ejecución de las acciones en asuntos públicos y privados que los afecten en lo político, económico, social y ambiental, para permitir así, el desarrollo de una buena gobernanza.

En un segundo apartado de este cuarto capítulo se opta por distinguir la participación política, la social, la comunitaria y la participación ciudadana, para concluirlo con la interpretación de esta última en su variante institucionalizada, que permite un control ciudadano de la Administración Pública, mecanismo para que ésta conozca mejor las necesidades de sus administrados, colaboración de los ciudadanos en la ejecución de algunas tareas, y la propia sustitución del Estado en algunas actividades.

Por consiguiente, se reconoce que una **participación institucionalizada, incluyente y autónoma es la forma que más contribuye al progreso en la democratización de los gobiernos. Toda vez que una buena gobernanza promueve equitativamente la participación institucionalizada, incluyente de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de las competencias, como en la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas.**

Ahora bien, para identificar esta participación ciudadana institucionalizada, se requiere distinguir: la disposición demostrada en el gobierno para promoverla, si es incluyente o equitativa, si existen los mecanismos de consulta y control de decisiones, para lo cual se sigue una metodología, que además posibilita dar cuenta de algunos niveles de participación: **información, consulta, decisión, control y gestión.**

En el último capítulo de la investigación, se abordan con base a lo expuesto en capítulos previos, cuáles son los objetivos de la participación ciudadana, considerando como primordial el **lograr la participación organizada de los ciudadanos, corresponsabilizando la tarea de gobernar, revalorizando la**

participación de los habitantes en la toma de decisiones y ejecución de las acciones. Finalmente se dejan en el debate algunas limitantes que existen o pueden presentarse en el desarrollo y promoción de la participación ciudadana.

Evidentemente toda teoría requiere de una aplicación científica para comprobarse, pero la experimentación fáctica de los planteamientos teóricos expuestos resulta sumamente difícil, sino imposible, ya que se requeriría que sean adoptados e instrumentados política, jurídica, administrativa e institucionalmente, los modelos hipotéticos señalados, para ser demostrados fehacientemente por la vía del experimento científico. La ciudadanía y la gobernanza conllevan derechos y obligaciones, lo que exige además, que las instituciones del Estado funcionen de una determinada manera, como componentes de un Estado de derecho, en un Estado democrático y en un Estado social.

Sobre lo anterior, cabe observar que esta investigación es predominantemente un ejercicio de teoría política. Teoría y no filosofía política, toda vez que la primera se ocupa de procesos de pensamiento tanto normativos como empíricos, mientras que la segunda se circunscribe a procesos de pensamiento exclusivamente normativos; la teoría política persigue cómo explicar, la filosofía política busca tan solo cómo evaluar.

Sin embargo, aun cuando el interés de este estudio recae en el pensamiento explicativo, se debe reconocer que a la par retoma algunas visiones sobre asuntos que no sólo pertenecen a las indagaciones sobre qué puede lograrse en ciertas áreas?, sino también sobre qué es deseable para éstas?.

Así, la presente investigación que retoma un análisis teórico, se desarrolla en el proceso mediante el cual se **aplica el conocimiento científico**.¹ El término

¹ Se distinguen tres aspectos distintos del conocimiento científico: a) La estructura lógico-matemática de un cuerpo estable de conocimiento tal como aparece, b) El proceso por el cual se adquiere nuevo conocimiento, esto es, proceso por el cual la ciencia crece, y c) El proceso mediante el cual **se aplica el conocimiento científico**.

aplicación se usa de dos maneras diferentes: para distinguir los estudios puros (o meta-estudios) de los aplicados (o sustantivos); y para diferenciar la estructura y adquisición del conocimiento de su aplicación. De este modo, pueden darse estudios aplicados de la aplicación del conocimiento apoyándose en los términos meta y sustantivo.

Hasta la fecha, es muy escasa la literatura que cabe considerar como estudios explícitos acerca de la aplicación del conocimiento. Unos cuantos como Hapen Tornebohm, Joseph Agassi y Mario Bunge (estos dos últimos de la escuela popperiana), han escrito ceñidamente sobre la materia. Particularmente Bugne señala, en referencia a la aplicación de las ideas científicas, que “la predicción y la retrodicción conectan el presente con el futuro y el pasado a través de la teoría, y sirven para contrastar éstas. La explicación y la predicción intervienen combinadas

a) Los estudios de la estructura lógico-matemática del conocimiento científico son de dos tipos: puros y aplicados. Los estudios puros de la estructura del conocimiento se ocupan, en primer lugar, de la estructura lógico-matemática de las teorías en general, con independencia de su tema o contenido; y, secundariamente, tratan de las metacuestiones acerca de las teorías, tales como la naturaleza de la explicación, significado empírico, causalidad, etc. El rasgo que define a los estudios estructurales aplicados es que versan sobre teorías científicas específicas y, por tanto, sobre conceptos científicos sustantivos.

b) Como subrayan Popper y algunos allegados (Feyerabend y Lakatos), un hecho destacado del conocimiento científico es que crece, es decir, que adquiere continuamente nuevos conocimientos. Los estudios del proceso de adquisición del conocimiento como estudios de *metodología de la ciencia*. Retomando el término *metodología* en el sentido del siglo XIX, como proceso al que se han de amoldar los *métodos*, no en su sentido del siglo XX, que incluye toda investigación metacientífica, heurística es el nombre frecuente para este tipo de metodología. Los estudios metodológicos también pueden ser clasificados como puros o aplicados. Entre las tareas de la *metodología pura* de la ciencia incluiría la construcción de una teoría general de la adquisición eficaz de conocimiento, así como las teorías de la medición y el razonamiento inductivo. Las metacuestiones acerca de la medida, la lógica inductiva y la adquisición del conocimiento también podrían ser incluidas en la metodología pura. La tarea de la *metodología aplicada* consiste en determinar las estrategias óptimas para la adquisición del deseado nuevo conocimiento dentro de campos científicos específicos (o de subcampos). Se supone que tales indagaciones requerirán alguna familiaridad con el estudio actual del campo en cuestión.

c) La tercera división de la filosofía de la ciencia, los estudios que atañen al proceso de aplicación del conocimiento, llamado también metodología de la tecnología, igualmente pueden ser puros o aplicados. La metodología pura de la tecnología incluiría una teoría general de aplicación racional del conocimiento; abarcaría cuestiones de primer orden y metacuestiones sobre partes de la teoría de la decisión, la teoría de sistemas y quizá también la teoría del valor, los intentos para desarrollar una teoría general de la valoración de la tecnología podrían asimismo ser ubicados aquí, como lo serían las investigaciones generales de las relaciones entre la tecnología y la sociedad.

en el planteamiento racional y la ejecución de actos. Así pues, **las teorías pueden aplicarse a objetivos de conocimiento o prácticos**".²

Asimismo, al distinguir las tres principales aplicaciones de la teoría científica (explicación, predicción y acción racional), señala que "las aplicaciones cognoscitivas de las teorías preceden a su aplicación práctica", que **antes de poder hacer algo racionalmente con un objetivo práctico se tiene que entender qué es (descripción), por qué es así (explicación) y cómo puede comportarse**. Dirá el propio Bunge "la acción racional no es sino la consumación de una elección hecha a la luz de teorías, o la ejecución de un plan construido con la ayuda de teorías".

Por lo mismo, se señala que "la invención o contrastación de hipótesis, leyes o teorías es la solución de problemas de por qué, o sea, la explicación de hechos y de sus pautas o regularidades... Las explicaciones son respuestas a porqués... La explicación es, en efecto, una especie de sistematización".³

Para lograr entonces, explicar por qué es importante la promoción de la participación ciudadana bajo una esquema de buena gobernanza, se consideró indispensable estudiar el conjunto teórico de la participación ciudadana institucionalizada, así como de la gobernanza, con la finalidad de examinar toda sustancia que las compone, y el propósito subsecuente de identificar y analizar, mediante la aplicación de metodologías inductivas y deductivas, los vacíos existentes en la aplicación gobernanza, las discrepancias que existen entre la teoría y la praxis, y el contexto en el que se desarrolla.

² BUGNE, Mario, La Investigación Científica, Siglo XXI Editores, México, 2009, p.456.

³ *Ibíd*em, pp.459-512. Bunge menciona algunos rasgos relevantes de la explicación: a) que consiste en responder a cuestiones de por qué (aspecto *pragmático*); b) que se refiere a fórmulas, las cuales pueden o no referir a su vez a hechos y estructuras (aspecto *semántico*); c) que consiste en una argumentación lógica con proposiciones generales y particulares (aspecto *sintáctico*); d) que explicar un hecho es insertarlo en un esquema nomológico expresado por la(s) ley(es) o regla(s) implicadas por el explicans, o sea, localizar el hecho en un sistema de entidades interrelacionadas por leyes (aspecto *ontológico*); que la explicación procede a la inversa de la deducción (aspecto *gnoseológico*); y la explicación como fuente de comprensión (aspecto *psicológico*).

Finalmente, este estudio no escapa de dos intencionalidades, por un lado, la pretensión formativa que por un hábito de orden docente, intenta dejar constancia de manera didáctica, estructurada y sustentada a detalle, lo abordado en cada capitulado; por otro, como sensatez pero también con preocupación y por qué no, con pasión, se busca reivindicar a la política. La política como el elemento que permite la convivencia pacífica de las ideas y concepciones contrapuestas en un clima de respeto y tolerancia, como la expresión de un relativismo que acepta la existencia y la eventual validez de las tesis contrarias; la política que hará de la democracia un sistema capaz de conjugar por la vía pacífica los distintos intereses, los múltiples objetivos y la diversidad que coexisten en toda sociedad contemporánea.

CAPÍTULO 1. LA POLÍTICA COMO CIENCIA

En general, las ciencias sociales como ciencias fácticas a diferencia de las ciencias formales, se refieren a hechos exteriores al sujeto cognoscente; su objeto de estudio es el ser humano (en cuanto ente no meramente biológico) y lo que es creado y modificado por éste (sociedad, cultura, sistemas económicos y políticos, etc.). Por lo que se puede afirmar que el objeto de las ciencias sociales es el ser humano viviendo en colectividad, y la cultura y la sociedad que éste ha creado.

Y que además se distingue por:

- tener conciencia de sí mismo, lo que le permite...
- tener voluntad propia, y por lo tanto...
- capacidad de transformarse a sí mismo y a sus circunstancias;
- pero además tiene capacidad de expresar sus ideas y emociones y por ello...
- las ideas y emociones humanas, y las formas en que éstas se derivan de o afectan a la realidad material, e integran también el objeto de las ciencias sociales;
- en suma, el objeto de las ciencias sociales no es sólo la conducta observable, sino también las ideas o emociones que la inspiran o le dan sentido;
- a lo que puede agregarse además que tal objeto incluye no sólo lo regular o repetitivo, sino también lo singular o irrepetible,⁴

Es decir, el objeto de las ciencias sociales cambia rápida y constantemente. En lo particular, Sartori advierte lo complejo que resulta el proceso para delinear la evolución de una disciplina, como lo es la Ciencia Política, ya que “la evolución de la ciencia política es continua, y se produce tanto a través de la definición y redefinición del objeto de análisis, como a través de la elaboración de nuevas técnicas y en especial de nuevos métodos, como a través de ‘cientificidad’. En el transcurso del tiempo, cambiaron por ende tanto el objeto (qué es la política) como el método (qué es la ciencia)”.⁵

⁴ EMMERICH, Gustavo Ernesto, *Metodología de la Ciencia Política*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1997, p.57.

⁵ SARTORI, Giovanni, *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, FCE, México, 1998.

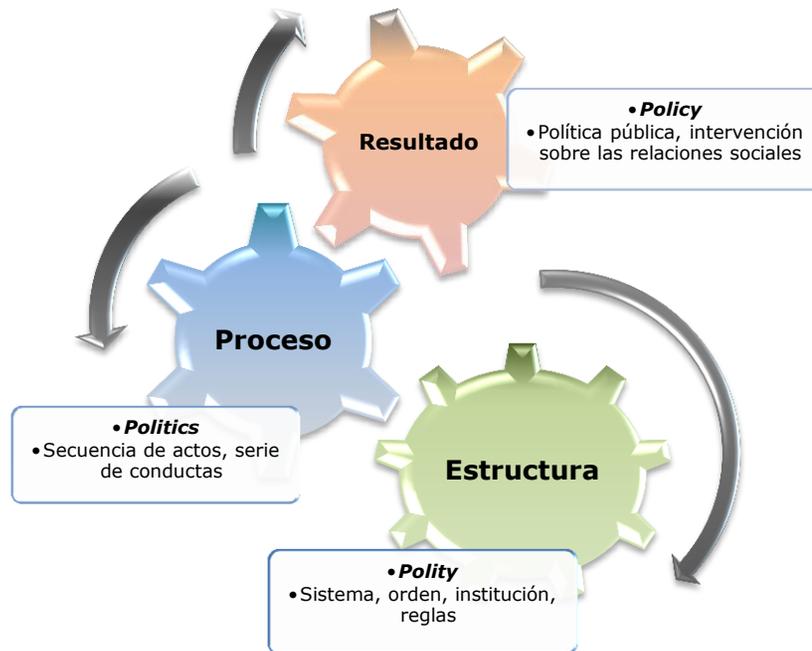
Ahora bien, la política es entendida como aquella tarea colectiva encaminada a gestionar los conflictos, y puede ser percibida en tres dimensiones: **como estructura, como un proceso o como un resultado.**

Cuando se observa la política como **estructura**, se atiende el modo estable en que una comunidad determinada organiza sus actuaciones, es decir, se busca identificar a qué estructuras (compuesta por instituciones y reglas) permanentes se ajusta o trata de ajustarse aquellas actuaciones. Por otro lado, cuando se examina la política como **proceso** se observa ante todo una secuencia de conductas individuales y colectivas que se encadenan dinámicamente; así se atiende principalmente a los comportamientos de diferentes sujetos, examinando sus motivaciones y sus formas de intervención. Finalmente, cuando se contempla a la política como **resultado**, el punto de atención principal lo constituyen las respuestas que la combinación de proceso y estructura da a cada conflicto.

Esta distinción de la política resulta más complicada, toda vez que en las lenguas latinas se utiliza el mismo término “política”, para referir a todas ellas, en cambio, en el mundo anglosajón se distinguen las tres perspectivas; ya que suelen emplearse términos diferentes: ***polity*** (la estructura), ***politics*** (el proceso) y ***policy*** (el resultado). En las lenguas románticas se intenta evitar esta dificultad empleando respectivamente las expresiones sistema político, política y política pública.

En este contexto, la Ciencia Política se ha abocado a estudiar el sistema político, las relaciones de poder y la conducta política; la Ciencia de las *Policies* se centraba originalmente en el estudio del gobierno, pero cada vez más se extiende al apartado del público y de los públicos particulares en los que inciden las *policies*.

Gráfica 1.1 Dimensiones de la política



Antes de los progresos políticos producto de la Revolución Francesa, la *Policy* abarcaba todo aquello que hoy se conoce como Administración Pública, era la expresión más transparente de la administración del Estado. A partir de esta revolución, *Policy* fue sustituida bruscamente en Francia por Administración Pública y esta fórmula se diseminó rápidamente entre los pueblos iberoamericanos y gracias a esta mutación emergió la moderna Ciencia de la Administración.⁶ Solamente en los países anglosajones se conservaron ambas palabras para significar dos objetos distintos.

El resultado ha sido una diferenciación de campos mediante la construcción conceptual, los cuales sin embargo están traslapados, entre ellos hay fronteras extraordinariamente tenues y además hay una correlación de trabajos académicos sobre el mismo punto.

⁶ Al francés Bonnin se le atribuye este mérito, en BONNIN, Charles-Jean Baptiste, *Principios de Administración Pública*, http://omarguerrero.org/bonnin/bonnin_espanol1834.pdf (edición original de 1808).

La Ciencia de la Administración ha sido uno de los terrenos primigenios y más fértiles para el cultivo de los estudios de *Policy* Pública. El desarrollo de la Administración Pública como disciplina científica en Estados Unidos, estuvo influenciado por las relaciones entre los temas políticos y los temas administrativos. Debido al influjo alemán a través principalmente de Gaspar Blunschli (discípulo de Lorenz von Stein), el desenvolvimiento primigenio de la Ciencia de la Administración tendió a centrarse en la separación entre la política y administración.

Esta tendencia fue predominante hasta mediados de los años cincuenta del siglo pasado. Sin embargo, desde los años veinte se comenzó a configurar una interpretación diversa cuya postura era la acentuación de los aspectos comunes de la administración y la política, teniendo como factor común a la *Policy*. Esta tendencia se identifica como el *Enfoque de la Política Pública*,⁷ que concibe a la Administración Pública como uno de los protagonistas de los procesos políticos que convergen en el gobierno, y particularmente, la define como la ejecución de la *Policy* Pública.

Ahora bien, estudiar la actividad gubernamental refleja los aspectos generales del gobierno y también los elementos que lo integran. Esta actividad consiste en una cadena de acciones, ellas son las unidades básicas. Además, hay que considerar a la actividad en su totalidad, esto es, el problema o necesidad que suscita la actividad, es decir, el *por qué*; la actividad en sí, el *qué*; el modo en que se desenvuelve la actividad, el *cómo*; y finalmente, la consecuencia de la actividad, el *para qué*.

De algún modo, el acento en uno o varios de estos aspectos, es la causa de la formación de enfoques desde la Ciencia Administrativa, la Ciencia Política y la Ciencia de la *Policy*. Estos acentos de aproximación han provocado que en

⁷ Véase GUERRERO, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, UNAM, México, 1982, pp. 76-77.

Europa e Hispanoamérica, el cultivo de la Ciencia Administrativa se haya exployado en estudios tanto de las *actividades funcionales*, como de las *actividades institucionales*.

Las primeras se orientan a los fines de los gobiernos, principalmente la expresión exterior de la personalidad del Estado, su defensa y las acciones referentes a la hacienda pública, además de la administración de justicia y la gestión de los asuntos interiores (obras públicas, comunicaciones, transportes, vivienda, educación, seguridad social, salud y otros similares). Las segundas, encaminadas a preservar el organismo de las instituciones administrativas, se refieren a la administración de personal, las gestiones de recursos financieros y materiales y la gerencia de sistemas de comunicación e información.

Por su parte la Ciencia de la *Policy* ha puesto el acento en el *por qué*, y se interesa principalmente en el diseño de las *Policies* como directrices o cursos de la actividad; también se ha preocupado del *para qué*, es decir, en evaluar las directrices diseñadas. En este sentido, su campo es la *Policy* como cauce de la acción, más que la acción en sí.

Sin embargo, un importante renglón en los estudios de Ciencias de la *Policy* han trabajado sobre la acción misma, y su preocupación es el flujo mismo y por tanto comparten el objeto de conocimiento con la Ciencia de la Administración.⁸

Un tema abordado, sobre todo desde la Ciencia de la Administración,⁹ refiere una separación conceptual entre la política y la administración. Disociación

⁸ GUERRERO, Omar, "Las Políticas Públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinarias", *Revista de Administración y Desarrollo*, Número 29, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, diciembre 1991, pp.15-33.

⁹ La Ciencia de la Administración como tal, tiene un origen europeo, producto de los estudios de la Ciencia de la Política y posteriormente por el movimiento Cameralista. Jean Charles Bonnin bautizó a la Ciencia de la Administración tal como se le conoce, también alternaba como denominación el llamarla Ciencia Administrativa; en Francia se adoptó el segundo nombre, en tanto en España se optó por el primero. En Alemania, con Lorenz Von Stein, se le llamó Teoría de la Administración, en tanto que en Italia se prefirió llamarla Ciencia de la Administración. Por su parte, entre los anglosajones no se emplea ninguna de las denominaciones anteriores, en Estados Unidos se ha

producto de la diversificación de las ciencias políticas, pero al mismo tiempo, uno de los resultados poco fructíferos en el debate científico.¹⁰ En el interés por definir los campos relativos a la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración, por comunidades científicas especializadas y diferenciadas, se fortificó un espíritu de cuerpo que demandaba un campo del saber privativo. Sin embargo, en muchos sentidos, la separación entre la política y la administración obedeció, y obedece, más al trabajo diverso de estas comunidades, en búsqueda y cultivo de un campo del saber propio, que a realidades concretas. La realidad es que la política y la administración pública integran un único proceso.

1.1 ANÁLISIS ECONÓMICO Y SISTÉMICO EN LA CIENCIA POLÍTICA

En cuanto a una perspectiva definitoria u objeto de la Ciencia Política, se distingue un proceso en el que las relaciones de poder político; la teoría, acción y procesos de gobierno en uno o varios sistemas políticos; el estudio de las estructuras, instituciones y funcionamiento del poder político en una sociedad; es decir, Poder, Estado y Gobierno, han constituido su objeto de estudio.¹¹

preferido llamarla Estudio de la Administración Pública (*public administration*), basado en el tratado de Wilson de finales del siglo XIX; en Inglaterra también se pensó que en 1900 y 1939 no existía una ciencia de la administración, sino una Filosofía de la Administración, aunque actualmente tiene la misma denominación que los estadounidenses. Véase GUERRERO, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford University Press, México, 2000, p.30.

¹⁰ Existen varios estudios del tema, como algunos de los primeros textos Véase VIVIEN, Alejandro, *Etudes Administratives*, Editions Cujas, París, 1974 (edición original 1845); WILSON, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2 1887; WILLOUGHBY, William, *Principles of Public Administration*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1927; GOODNOW Frank, *Politics and Administration*, Russell, New Cork, 1990; RIGSS Fred, "Professionalism, Political Science of Scope of Public Administration" en CHARLESWORTH, *Theory and Practice of Public Administration*, The American Academy of Political and Social Sciences, Philadelphia, 1968. Una bibliografía más extensa Véase GUERRERO, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986; y SÁNCHEZ González, José Juan, *Estudio de la Ciencia de la Administración*, Miguel Ángel Porrúa - IAPEM, México, 2007.

¹¹ Se habla de revoluciones metodológicas en la prehistoria de la ciencia política, caracterizadas por la delimitación del objeto; específicamente dos rupturas esenciales: 1) la ruptura entre pensamiento político clásico y pensamiento político moderno, y 2) la separación pensamiento político y ciencia política. El pensamiento político adquiere autonomía en la medida que se desprende de su condicionante filosófico y teológico; deja de formar parte de la filosofía, de la teología o, incluso de la moral. Se hace independiente en la medida que la sociedad moderna se fundamenta en la laicidad y la individualidad, y se organiza fundándose en el principio de la razón; Véase CAMINAL Badia, Miquel, *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, España, 2004.

Principalmente la Ciencia Política se ocupa de un conjunto específico de prácticas propias de las sociedades existentes: procesos (institucionalizados), procedimientos, acciones y decisiones colectivas e individuales que configuran el espacio político y el ámbito de intervención de lo político; donde se entiende lo político, como el conjunto de acciones e interacciones sociales que se distinguen por su capacidad vinculante en una sociedad, al grado de definir o asignar valores dominantes en ésta.

Las interacciones señaladas configuran un ordenamiento que describe los diferentes factores identificados como políticos (Estado, Poder, Institucionalidad, Formas de Gobierno y Eficacia, Acción, Representaciones y Valores). En este contexto, el objeto de estudio de la Ciencia Política puede enmarcarse en el sistema político, entendido como el conjunto de procesos en cualquier nivel que producen “asignaciones autoritativas de valores”.

Desde un principio el objeto cualificante, aunque no exclusivo, del análisis político estaba constituido por el Poder. Los modos de adquisición y utilización de éste, su concentración y distribución, su origen y la legitimidad de su ejercicio; la misma definición en cuanto al poder político, han sido el centro del análisis político desde Aristóteles a los politólogos contemporáneos.¹²

¹² De acuerdo a los siguientes autores, el término “poder” hace referencia a:

Autor	Definición	Fuente
Dahl Robert	Subconjuntos de relaciones entre unidades sociales tales que los comportamientos de una o más unidades sociales (las que obedecen R) dependen en cualquier circunstancia del comportamiento de otras unidades sociales (las que controlan, C).	“The Concept of Power”; <i>Rev. Behavioral Science</i> , 1957.
Easton David	Un fenómeno de relaciones, no una cosa que alguien posea, sino una relación en la cual una persona o grupo puede determinar las acciones de otro, en forma tal que satisfaga los fines del primero.	<i>Política Moderna</i> , Letras, México, 1968.
Aron Raymond	La capacidad de un individuo para determinar la conducta de otros, es la capacidad de hacer, producir o destruir.	<i>Democracia y Totalitarismo</i> , Seix Barral, Barcelona, 1968
Lasswell Harold & Kaplan Abraham	La participación en la toma de decisiones, la adopción de decisiones como un proceso interpersonal y el poder como una relación interpersonal.	<i>Power and Society</i> , Yale University Press, 1950.

Guerrero señala que el objeto de estudio de la Ciencia Política y la Administración Pública es el poder; pero mientras que a la Ciencia Política le

Schermerhorn Richard	Relación procesal entre dos partícipes modalmente caracterizados por a) la influencia asimétrica, en la cual una perceptible probabilidad de decisión depende de uno de los dos partícipes, incluso a pesar de la resistencia del otro, y b) por el predominio de las sanciones negativas, reales en cuanto amenaza, como característica de la conducta partícipe dominante.	<i>El poder y la Sociedad</i> , Paidós, Buenos Aires, 1968.
Etzioni Amitai	La capacidad de superar toda resistencia o parte de ella para introducir cambios a pesar de la oposición.	<i>La sociedad activa. Una teoría de los procesos sociales y políticos</i> , Aguilar, Madrid, 1978.
Spranger Eduard	La capacidad, y también en la mayoría de los casos, la voluntad de imponer a los demás las propias orientaciones valorativas con motivo permanente o pasajero.	<i>Formas de Vida</i> , Ed. Revista de Occidentes, Madrid, 1966.
Deutsch Karl	La capacidad para hacer que sucedan cosas que de otro modo no habrían sucedido. Es la producción de un cambio en la distribución de probabilidades de los acontecimientos del mundo y, dado que el mundo ya está cambiando, el poder se refiere al cambio del cambio. El poder es la capacidad para alterar los cambios que ya están en proceso y que seguirán adelante sin nuestra intervención.	<i>Política y Gobierno</i> , FCE, México, 1998.
Weber Max	Diferencia poder de "dominación" o "autoridad", e incorpora como variable central el concepto de legitimidad. Sostiene que el poder es "la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena", sin embargo, reconoce que esta concepción carece de valor heurístico, por lo que prefiere hablar de "dominación" como uno de "los más importantes elementos de la acción comunitaria" (de la acción social grupal), y así identificar al poder político (dominación) como "poder de mando autoritario", la característica distintiva es que se basa no sólo en la "autoridad", sino también en la capacidad de disponer de un aparato coactivo para hacer obedecer sus mandatos. Weber refiere que "toda dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno, todo régimen de gobierno necesita del dominio en alguna forma, pues para su desempeño siempre se deben colocar en manos de alguien poderes imperativos.	<i>Economía y Sociedad</i> , FCE, Madrid, 2002.
Arendt Hanna	La capacidad humana de actuar concertadamente y en tal sentido es propio de toda la comunidad; la "autoridad" es el poder que ejercen unos pocos con el reconocimiento de aquellos a quienes se les pide obedecer y que no necesita del miedo ni de la coerción; la fuerza o violencia se utilizan cuando la autoridad fracasa. A diferencia de Weber, considera que el poder sólo puede ser realmente efectivo, si incluye el consentimiento de los gobernados. La sobrevivencia del poder está estrechamente ligada al grado de adhesión que logre suscitar y mantener en la ciudadanía. Mientras Weber sostiene que el poder está referido siempre a la intencionalidad y a la voluntad del individuo que lo ejerce, Arendt responde que "el poder no es nunca una propiedad individual..., pertenece al grupo y sobrevive sólo en la medida en que el grupo permanece"; si desaparece el sostén y el apoyo de la colectividad o del grupo, el poder termina por desvanecerse. Así, la tiranía representa el grado supremo de la violencia y el grado mínimo de poder; de ahí su aforismo paradójico según el cual, "La forma extrema de poder es todos contra uno y la forma extrema de violencia es uno contra todos".	<i>La condición humana</i> , Barcelona, Paidós, 1993; Ávila Fuenmayor, Francisco, "Algunas Ideas del Pensamiento Político de Hanna Arendt. Su impacto actual", <i>Revista de Ciencias Sociales</i> , Vol. 11, Maracaibo, 2005.
Foucault Michel	Sugiere preguntarse más bien cómo se ejerce el poder y qué consecuencias y efectos se derivan de ello. Subraya que el poder no es en modo alguno acción directa o inmediata sobre los otros, su formulación es más compleja; el poder "actúa sobre sus acciones; una acción sobre la acción, sobre las acciones eventuales o actuales, presentes o futuras". En ese sentido, gobernar es incidir sobre el campo de acción real o posible de los otros. De ahí la reiteración de Foucault según la cual, al final de cuentas ejercer el poder no es más que "conducir conductas", de esos a quienes se reconoce como actuantes y responsables: como capaces de actuar y, sobre todo, de responder.	<i>Un diálogo sobre el poder</i> , Alianza Editorial, Madrid, 1981; "El sujeto y el poder", <i>Revista Mexicana de Sociología</i> , UNAM, México, Número 3, 1988.

interesa la lucha política y la forma en que éste se constituye, a la Administración Pública le importa el poder ya constituido en gobierno, visto como la acción gubernamental, que representa el dominio político de una clase sobre otra. Por ello la administración pública es una ciencia que se involucra con la estructura y uso del poder político.¹³

Si poder político, o dominación en términos weberianos, es aquel que se ejerce sobre una sociedad, por personas “autorizadas” a tal efecto, debía disponer además de un aparato coactivo, es decir el Estado, para imponerse en caso de desobediencia.

Se reconoce además al Estado¹⁴ como el objeto central en torno al cual giran las tesis que marcaron el pensamiento político moderno, tesis que se caracterizaban por hacer de la política una interpretación teleológica de la realidad social, cuyo centro de interés se encuentra en la legitimidad del poder del Estado: el príncipe como sujeto constituyente del Estado (Maquiavelo); la república como el recto gobierno con poder soberano (Bodino); el Estado instituido por convenio o pacto entre una multitud de hombres, como unidad de poder, y la pluralidad de instituciones de gobierno reunidas bajo la supremacía del poder legislativo (Locke); el Estado concebido como unidad y equilibrio de poderes (Montesquieu); el derecho como conciliación entre Estado y sociedad (Kant); el Estado como superación de la sociedad dividida (Hegel); el Estado como instrumento de dominación de una clase social (Marx), entre muchas otras.

Así, las definiciones clásicas de ciencia política confluyen en el poder político, algunas afirmando directamente que el poder político constituye el objeto específico de la ciencia política, y otras, definiéndola como ciencia del Estado.

¹³ GUERRERO, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, INAP, México, 1981, p.37.

¹⁴ Weber define en términos generales al Estado, como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio... reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”. WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, Madrid, 2002, p.1056.

Por ejemplo, Dahl delimita el ámbito de la política contrastando las concepciones de tres autores (Aristóteles, Weber y Lasswell) donde el punto de encuentro es la política entendida como relación de poder o autoridad de carácter supremo y en un espacio territorial determinado.¹⁵

Duverger identifica esta antigua polémica entre quienes sostienen que la Ciencia Política tiene por objeto al Estado (definición que lleva a una Ciencia Política “institucionalista”, cuando no al formalismo jurídico) y quienes afirman que su objeto es el poder político en sentido amplio (definición que lleva a una Ciencia Política “sociologista”).¹⁶

Posteriormente, durante el siglo XIX, se inicia una revolución científica, particularmente en Europa, en la que el pensamiento político abandona el carácter eminentemente especulativo que lo había caracterizado. Comte, Marx, Weber, Durkheim, coinciden, desde perspectivas políticas y teórico – metodológicas muy diferentes, en un proceso de creación de una ciencia social empírica.¹⁷

A pesar de que a finales de dicho siglo, el sustento metodológico de la ciencia política fueron los análisis jurídicos o morales de temas como la justicia, el Estado y el derecho, sin identificar claramente el objeto de estudio y tampoco sin distinguirse de otras áreas de conocimiento, dos teorías del Estado acapararon el

¹⁵ La concepción más extensiva de la política es de Lasswell, que la entendía como el conjunto de relaciones de poder, gobierno o autoridad, en cuyo caso la Ciencia Política tendría por objeto el estudio de la formación y división del poder. En el lado opuesto estaría la concepción intensiva de Aristóteles, quien vinculaba política y gobierno de la *polis*, distinguiéndola de otras relaciones de autoridad, como las establecidas entre amos y esclavos. A un nivel intermedio, se sitúa a Weber al comprender las relaciones de poder dentro de un espacio territorial donde existe una autoridad central, el gobierno, legitimada para el uso exclusivo de la fuerza, DAHL, Robert, *Análisis Político Moderno*, Fontanella, España, 1985.

¹⁶ DUVERGER, Maurice, *Método de las Ciencias Sociales*, Ariel, México, 1983, pp.517-569.

¹⁷ En este proceso se manifiestan dos tradiciones analíticas. Una tradición anglosajona que da atención a los procesos sociales más que a las configuraciones estatales, y una tradición continental de análisis de las estructuras estatales auténticas, reales, de estudios institucionales. Una vez consolidadas las formaciones estatales, los estudios continentales se destinaron a las modalidades de formación, recambio, sustitución de las clases dirigentes; PASQUINO, Gianfranco, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, España, 1996.

campo en esos años, la teoría marxista y la teoría funcionalista, esta última dominante en la ciencia política norteamericana.¹⁸

Cabe observar, que desde fines del siglo XIX, con la expansión y consolidación del capitalismo en occidente, así como la expansión de las ideas del marxismo, los científicos denotaron una falta de credibilidad en la democracia, transfiriéndola al ámbito de las ideas más que al de la creación científica. Así, el conocimiento científico se concentró más en temas del liderazgo y las ciencias de la administración al servicio del Estado; de esta forma, el análisis gubernamental desde el enfoque administrativo y desvinculado de lo social, se sostuvo como una propuesta importante.

En esta etapa, de la era ortodoxa de la Administración Pública, destaca la dicotomía política-administración y la resistencia por encontrar en la eficiencia el principio fundamental del proceso administrativo, desligando completamente la administración pública de la acción política. Esta dicotomía “no pretende identificar fenómenos reales, sino establecer una diferenciación analítica de comportamientos complejos. Prevalece cierta obsesión por ahondar en la absoluta ausencia de la política en la Administración Pública, misma que chocaba con la realidad que reflejaba la unidad indisoluble entre ellas.”¹⁹

¹⁸ Bobbio identifica la diferencia fundamental de estas dos teorías en la ubicación del Estado en el sistema social. La concepción marxista de la sociedad distingue en toda sociedad histórica dos momentos: la base económica y la superestructura, donde las instituciones políticas, es decir, el Estado, pertenecen al segundo momento. Por el contrario la concepción funcionalista (proveniente de Parsons) concibe el sistema global en cuatro subsistemas (*patter-maintenance, goal-attainment, adaptation, integration*), que se caracterizan por las funciones que cada uno desempeña para conservar el equilibrio social, donde al subsistema político corresponde la función *goal-attainment*, por lo que la función política realizada por las instituciones que constituyen el Estado es una de las cuatro funciones fundamentales de todo sistema social. Asimismo, señala que mientras la teoría funcionalista, especialmente en su versión parsoniana, está dominada por el tema hobbesiano del orden, la teoría marxista está dominada por el de la ruptura del orden, mientras que la primera se preocupa por el problema de la conservación social, la otra se preocupa fundamentalmente por el cambio social. BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, FCE, México, 1991, pp.75-78.

¹⁹ OLVERA García, Julio César, “El Paradigma de la Ciencia Política y de la Administración Pública: retos a los que se enfrentan en el Siglo XXI”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Número 50, UAEM, 2009, p.389.

Otro momento a destacar, es a principios del siglo XX, cuando se publican algunos trabajos que buscaban crear una disciplina autosuficiente encaminada a estudiar los fenómenos políticos, como la propuesta de Gaetano Mosca, con la finalidad de otorgar al conocimiento de lo político categorías propias como su definición de *la clase política*, misma que sirvió como base de la *Teoría de las élites*, y de la instauración de leyes como lo fueron las concepciones de Pareto en *la circulación de las élites*, o de Michels en el planteamiento de *la ley de hierro de la oligarquía*.²⁰

Todavía como antecedente a la visión de una ciencia empírica, en la década de 1940, se sometieron a debate las perspectivas filosóficas y legalistas, así como la interpretación desde la lógica empírica, para lo cual fue necesario adoptar métodos de la psicología y de la sociología, para analizar los fenómenos políticos.

En este contexto surge el enfoque *conductualista*, instaurando una ciencia política influida por la sociología. “La llamada *revolución conductista* consistió en posicionar como paradigma de la ciencia política una metodología propia de la misma. De tal forma que pudiera conformarse el conocimiento científico de lo político con los parámetros de las ciencias naturales; esto privilegió la utilización de diversas técnicas de investigación como: sondeos de opinión, estadísticas, encuestas y entrevistas.”²¹

Las explicaciones de la realidad política hechas a la luz del conductismo condujeron el estudio de la Ciencia Política hacia dos planos: a) una tendencia a

²⁰ De hecho, el reconocido como elitismo clásico, desarrollado especialmente en el centro y sur de Europa, es un enfoque asociado especialmente con los trabajos de Wilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941) y Robert Michels (1857-1936), quienes compartían una desconfianza radical frente al proyecto ilustrado, una actitud desencantada frente a la evolución hacia la democracia de las sociedades modernas industrializadas y pretendían cuestionar las premisas clave del pensamiento anterior sobre la organización del gobierno y la relación entre el Estado y la sociedad civil, así como sentar las bases de una nueva forma de entender las ciencias sociales en general y la ciencia política en particular.

²¹ OLVERA García, Julio César, 2009, op.cit., p.390. Autores como Robert A. Dahl, Seymoung M. Lipset y Gabriel Almond son considerados exponente de esta orientación.

hacer más compleja y ambigua la política, lo que dificultaba establecer soluciones obvias y simples ante los problemas de esta índole, y b) el estudio de la realidad basado en el descubrimiento del comportamiento de los actores políticos, burócratas y votantes, asimismo de las operaciones de instituciones y de los procesos políticos (en este sentido los estudios se alejaron de los enfoques tradicionales como la historia, el derecho y la filosofía, dando paso a enfoques como el sociológico, económico, psicológico y antropológico).

Con la Segunda Guerra Mundial, en la última mitad del siglo XX, el mundo occidental se enfrentó a una realidad que superó la acción de lo político, fue el momento para argumentar el carácter científico de la política, y concretar su distinción respecto de otras disciplinas. Así, se dio paso al surgimiento de la Ciencia Política empírica, encargada de estudiar las acciones en torno al poder, al Estado y las relaciones entre ellos.

Ya como una disciplina reconocida hizo necesaria la redefinición de su objeto, que ya no podía ser simplemente poder ni Estado. El poder tenía que ser calificado como político y no podía referirse, tautológicamente, al Estado.

Como distingue Pasquino, “la evolución de la ciencia política es continua, y se produce tanto a través de la definición y redefinición del objeto de análisis, como a través de la elaboración de nuevas técnicas y en especial de nuevos métodos, en búsqueda de la ‘cientificidad’”.²²

Desde hace 50 años aproximadamente, desde su institucionalización en las universidades de Estados Unidos, la Ciencia Política no logra un consenso pleno sobre su objeto de estudio. En la actualidad, lo que existe es un pluralismo teórico que ha dado lugar a múltiples interpretaciones sobre su objeto.²³

²² PASQUINO, Gianfranco, 1996, op.cit., p.15.

²³ Se puede identificar, independientemente de la preferencia o no al método empírico, cuatro grandes temas y problemáticas de los que se ha ocupado la Ciencia Política: 1) El estudio de *lo político*, que agrupa diversas evidencias empíricas y corrientes de pensamiento abocadas la

Ahora bien, las recientes transformaciones a nivel mundial en todos los espacios, cultural, político, económico y social, desde fines de los años ochenta, con la distensión del bloque comunista, donde la globalización se instaura como factor constitutivo de la sociedad, no fueron ajenas a las ciencias sociales en general, y a la Ciencia Política en particular.

El cambiante contexto mundial impactó sensiblemente en su patrón evolutivo, no sólo en los contenidos y los paradigmas dominantes, sino también en los patrones de profesionalización e institucionalización característicos de esta ciencia. Ciertamente es que este desarrollo se presentó de una forma asimétrica en el escenario mundial, la disciplina mostró estadios de desarrollo diversos de una entidad y región a otras.²⁴

comprensión y explicación de la configuración de la realidad política en sus estructuras (orden, poder, gobierno, legitimidad); 2) El estudio de *la política*, en el que gravitan las acciones individuales y colectivas (ámbitos culturales, simbólicos e imaginarios); 3) el estudio de *las política*, referente al análisis, diseño implementación y diagnóstico de las distintas acciones gubernativas (toma de decisión de los gobernantes y grados de incidencia de la sociedad, efectos aplicación de políticas, demandas y respuestas de grupos sociales); 4) el estudio de la *teoría política*, las distintas corrientes y escuelas de reflexión de la política y su concentración en la reflexión en torno al quehacer teórico en sí mismo. CANSINO, César, *La Muerte de la Ciencia Política*, Debate, México, 2010.

²⁴ Cansino considera que a partir de dos aspectos se puede establecer diferentes etapas del desarrollo de la ciencia política: a) el nivel de autonomía de la Ciencia Política respecto de otras disciplinas y b) el grado de institucionalización de la disciplina. Considerando el nivel de estos dos aspectos, establece cuatro etapas evolutivas de la disciplina: 1) precientífica, 2) baja institucionalización, 3) alta institucionalización pero en busca de su autonomía y 4) consolidación. Así, y a través de una revisión somera de la literatura existente, establece una clasificación tentativa donde en un primer nivel ubica a la ciencia política empírica desarrollada en Estados Unidos, Canadá y algunos países de Europa Occidental (Italia, Inglaterra, Alemania, Francia y recientemente España), países donde la ciencia política ha logrado plena autonomía, concentrando el 90 por ciento de la producción mundial en la disciplina; posteriormente en un estadio inferior, Cansino coloca al resto de los países de Europa Occidental, varias naciones latinoamericanas (México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay), así como a Israel, Japón, India y Australia, caracterizados por una ciencia política con importantes desarrollos, un nivel de institucionalización elevado y aportaciones originales a esta disciplina, pero sin plena autonomía, toda vez que aún se debate sobre su científicidad y especificidad. En tercer lugar están aquellos países donde la ciencia política empírica ha conocido algún nivel de profesionalización, pero carece casi por completo de estatuto científico (Europa del Este, el resto de países de América Latina, buena parte de Medio Oriente y de Asia); finalmente, donde la ciencia política está en fase precientífica o simplemente no existe (prácticamente todo el continente Africano y algunas regiones asiáticas). CANSINO, César, 2010, op.cit., pp.45-48.

Sin embargo, a partir de que la Ciencia Política da sus primeros pasos para constituirse como una disciplina empírica autónoma, en los años cincuenta del siglo XX en Estados Unidos, se perfilan dos formas de análisis de la política: **el análisis económico y el análisis sistémico.**

Análisis económico de la política

A mediados del siglo pasado en Estados Unidos, algunos estudiosos, como David Easton, Seymour M. Lipset y Paul Lazarsfeld, establecieron a través de la ciencia de la economía, un acercamiento al estudio de lo político a partir de métodos cuantitativos y matemáticos.

Este análisis económico de la política, también conocido como *public choice*, encuentra su influencia en el pensamiento de Joseph A. Schumpeter²⁵ y este a su vez en el de Max Weber.²⁶

Tanto Weber como Schumpeter buscan una teoría “realista” de la política y coinciden en el papel del electorado, los partidos y el parlamento en el proceso político, comparten la imagen de la democracia como *mercado* y la comparación sistémica entre el mercado político y el económico.²⁷

Schumpeter esboza por primera vez un modelo de comportamiento político basado en el supuesto de racionalidad económica, consistente en suponer que

²⁵ Se pueden distinguir dos vertientes de pensamiento influidas por el modelo schumpeteriano: a) las teorías pluralistas de la democracia o teorías del pluralismo de las élites, y b) el análisis económico de la democracia o *public choice*. Cansino reconoce en Schumpeter, por una parte, el énfasis en el carácter elitista y competitivo de la democracia retomado por politólogos como Robert Dahl, Giovanni Sartori, Gabriel Almond, Seymour M. Lipset, Sidney Verba, entre otros; y por otra parte, la metáfora del mercado utilizada por Schumpeter para analizar el proceso político que se convierte en el presupuesto de base del análisis económico de la política o *public choice*, que tiene en Anthony Downs, James M. Buchanan, Gordon Tullock, Walter Riker, Peter Ordeshook y Mancur Olson a sus principales representantes. *Ibidem*, pp.63-64.

²⁶ Ya Max Weber había anticipado que la organización y la burocratización interna de los partidos tienen consecuencias para la oligarquización de la toma de decisiones; aporta una fundamentación acabada de la creciente separación práctica entre ética y política; y a él se debe la observación relativa a las consecuencias de una excesiva personalización de la política.

²⁷ Véase GONZÁLEZ, J.M. y Quesada F., *Teorías de la Democracia*, España, Anthropos, 1992.

toda acción humana está orientada a la maximización de algún tipo de interés asociado al bienestar personal.²⁸ Es el primero en afirmar que el comportamiento de los políticos no se puede entender atendiendo a supuestas orientaciones por el interés general y la satisfacción de elevados fines y principios, sino sobre la base exclusiva de sus motivaciones privadas.

En el caso de la democracia, Schumpeter construye su modelo sobre la base de una concepción del individuo como *homo economicus*, es decir, como sujeto maximizador del interés personal. En su concepción, la voluntad general es mas bien producto de las élites que compiten por el poder, por consiguiente, el ciudadano es reducido al papel de votante; esta tendencia hacia elitismo y la separación radical entre ética y política motiva el resurgimiento elitista de la política.²⁹

Weber y Schumpeter consideran a la democracia como un método de selección de líderes y rechazan las justificaciones éticas de ésta; para Schumpeter la democracia ya no es concebida como una idea moral, como un tipo de sociedad que desarrolla las capacidades plenas del individuo, sino simplemente como el gobierno del político.

Asimismo, como varios exponentes de las teorías pluralistas, apoya un modelo descriptivo y realista del comportamiento político de los ciudadanos y los procesos políticos en las democracias avanzadas, utilizando la analogía de la política con el mercado. Su característica esencial reside en el énfasis que se le da a la pluralidad de centros de poder, como característica dominante de las

²⁸ Véase SCHUMPETER, Joseph Alois, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Folio, Barcelona, 1984.

²⁹ Por ejemplo Robert Dahal, principal representante de esta corriente, en sus estudios sobre las poliarquías y pluralismo democrático, DAHAL, Robert A., *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, España, 1992, pp.119-131.

democracias, por lo que la política tiene que ser negociada en el mercado político entre las diversas élites existentes.³⁰

La teoría económica, particularmente en la relación entre sociedad y los individuos, tuvo su punto culminante con la Teoría de la Elección Racional, en su forma moderna.³¹ La particularidad de esta teoría reside en la adopción de una estrategia deductiva propia de la ciencia económica para el análisis de los fenómenos políticos.³²

³⁰ Por ejemplo Buchanan plantea la perspectiva de la elección pública como una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas para la toma de decisiones. Buchanan refiere dos aspectos: una aproximación generalizada de la “catálisis” a la economía y el postulado de *homo economicus* acerca del comportamiento individual. Cuando surge la pregunta ¿qué hacer?, la respuesta es dejar de pensar en la economía en términos del límite de la escasez, de la asignación de recursos y de la eficiencia, para regresar al intercambio, es decir, a la “catalaxia”. Es en la combinación de dos factores, la economía como intercambio y los que realizan las elecciones públicas como maximizadores de utilidad, donde se sustenta la teoría moderna de la elección pública. BUCHANAN, James McGill, *Ensayos sobre Economía Política*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

³¹ Con diversos nombres se conocen los análisis sobre la elección racional: teoría de la elección social, teoría de la acción colectiva, theory of collective choice, rational choice model, formal political theory, mathematical political theory, etc. Por otra parte, las bases (orígenes filosóficos) de la Teoría de la Elección Racional se remontan a fines del siglo XVIII con el utilitarismo de Jeremy Bentham.

³² En esta misma línea de romper la visión de la política y del Estado como instituciones esenciales para garantizar los intereses generales, el estudio de Kenneth Arrow destaca un fenómeno que, tras ser elaborado formalmente, se ha llamado la “Paradoja de Arrow” o más técnicamente, el “Teorema de la Imposibilidad”. La aportación de Arrow consiste en demostrar que no hay ninguna regla de decisión por la cual se puedan alcanzar resultados satisfactorios para todos los miembros de la colectividad, es más, frente a la creencia extendida de que el sistema mayoritario permite a las democracias agregar las preferencias de los ciudadanos de forma eficiente, demuestra que la regla de la mayoría puede ser sumamente arbitraria, producir mayorías cíclicas y prestarse a la manipulación de los resultados por parte de aquellos que determinan la agenda y el orden de las votaciones; ARROW, Kenneth, *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven and London, 1963.

Posteriormente Downs presentó el primer intento sistemático de trasladar el supuesto de racionalidad económica a la política. Downs plantea la política y el poder como un mercado en el que votantes y partidos intercambian votos a cambio de políticas favorables y en el que la motivación de votantes y representantes está exclusivamente orientada a la satisfacción del interés personal. El análisis de Downs acerca de la racionalidad de la abstención abrió un debate sobre la participación política, dado que estadísticamente la probabilidad de que nuestro voto sea decisivo en unas elecciones generales es mínima, de acuerdo con una lógica basada en la racionalidad económica o maximizadora, los individuos no deberían ir a votar; DOWNS, Anthony, *Teoría Económica de la Democracia*, Ediciones Aguilar, Madrid, 1973.

Básicamente se pueden señalar algunos puntos primordiales de esta teoría:³³

- i. configuran el estudio de la política sobre el modelo de la economía,
- ii. emparentan el gobierno y la política con los mercados, así, los políticos, los burócratas y los votantes son concebidos como maximizadores de su propio interés, como individuos que buscan beneficio en forma de poder, votos, decisiones, etc.,
- iii. proceden por asunciones o axiomas sobre los motivos y las conductas humanas, de donde se deduce la lógica de las instituciones y las implicaciones de las políticas,
- iv. se basan de un enfoque metametodológico: el individualismo metodológico, el cual argumenta que a) todo fenómeno social deriva de las propiedades y las conductas de los individuos, y b) los actores políticos son entendidos como maximizadores de intereses materiales individuales, y
- v. parten de un concepto fuerte de racionalidad individual o de la acción racional, que como tal, es susceptible de ser analizada y generalizada.

En resumen, la teoría económica de la política se basa en tres supuestos: el individualismo metodológico,³⁴ la imputación de la racionalidad económica como motivación básica de las acciones humanas, y la existencia de consecuencias imprevistas o no intencionadas de las acciones humanas.

³³ CANSINO, César, 2010, op.cit., pp.68-69.

Según Elster la teoría de la elección racional es una teoría que puede ser vista desde dos ángulos, como una teoría normativa y como una teoría descriptiva. Como teoría normativa, la teoría de la elección racional señala qué es lo que se debe hacer para lograr ciertas metas lo mejor posible aún cuando no dice cuáles deben de ser esas metas, se puede afirmar que esta teoría ofrece imperativos hipotéticos y no categóricos. Como teoría descriptiva, su misión es la de ayudar a predecir ciertas acciones. La teoría de la elección racional para justificar y explicar una conducta recurre a tres elementos necesarios para garantizar que se dé una situación de elección: 1) Un grupo de cursos de acción factibles que satisfagan ciertas restricciones lógicas, físicas y económicas, 2) Un grupo de creencias racionales sobre la estructura causal de la situación que va a determinar qué cursos de acción llevan a qué resultados, y 3) Un ordenamiento subjetivo de las alternativas factibles que se derivan del ordenamiento de las consecuencias a las que se quiere llegar. ELSTER, Jon (ed.), *Rational Choice*, Blackwell, Oxford 1986, pp.1-33, citado en ITAM, *La Teoría de la Elección Racional*, México, 1987.

³⁴ Aunque se acepta que las estructuras (políticas, sociales, culturales, etc.) limitan las alternativas de las que disponen los individuos, el rechazo a la idea de que las estructuras determinan el comportamiento de los individuos (o "determinismo estructural") es completo. En este sentido, la imposición más fuerte de las acciones humanas es siempre la que ejercen otras acciones humanas, no actores o categorías colectivas como las naciones, las clases sociales o razas. COLOMER J.M., *La teoría económica de la democracia*, en VALLESPÍN, F., *Teoría de la Política*, Vol. VI, Alianza, Madrid, 1985.

Sin embargo, la Teoría de la Elección Racional como el conductismo partieron de un rechazo explícito a las instituciones. Para los teóricos de la elección racional, las instituciones simplemente no existían, los individuos eran sólo átomos conectados entre ellos por sus interacciones de la manera que el comportamiento político en poco se diferenciaba del comportamiento económico.

Posteriormente, tras varias décadas de concentración en los individuos y de olvido de las instituciones, tanto politólogos como sociólogos y economistas volvieron su interés hacia aquellas, aunque por caminos diferentes, los politólogos se centraron sobre todo en el papel del Estado y adoptaron una perspectiva histórica,³⁵ los sociólogos abrieron sus investigaciones al estudio de las relaciones e interacciones sociales, mientras que los economistas se dirigieron más específicamente a las instituciones.³⁶

³⁵ Para aquellos partidarios de “traer el Estado de vuelta” (*Bringing the State Back in*), el Estado, los burócratas, las administraciones, las instituciones, son actores con sus propias preferencias y, generalmente actores notablemente decisivos en el juego político. En esta línea de investigación, conocida como “nuevo institucionalismo histórico”, su concepción del papel de las instituciones enfatiza su carácter central y decisivo, “las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores y median en sus relaciones de cooperación y conflicto. Mediante estas vías, estructuran el juego político y condicionan decisivamente los resultados del juego político”, STEINMO Sven, Thelen Kathleen y Longstreth Frank, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992 (La política de estructuración: el institucionalismo histórico en el análisis comparativo).

En su mayoría los nuevos institucionalistas históricos no adoptaron el individualismo metodológico y el supuesto de la racionalidad económica como punto de partida, sino que siguieron apostando por la capacidad explicativa de las estructuras frente a las acciones individuales. Contrariamente a la elección racional, los partidarios de este nuevo institucionalismo sostienen que las instituciones definen las preferencias, que éstas sólo pueden ser entendidas como un producto del contexto político, social e histórico y que las acciones de los individuos están más orientadas a la satisfacción de normas y valores que la maximización de beneficios.

³⁶ Los estudios que se agrupan bajo el “institucionalismo racional” tienen en común cuatro elementos sustantivos: a) el supuesto de racionalidad instrumental y maximizadora de los actores; b) el planteamiento de la acción política en términos de dilemas de acción colectiva debido a los cuales la racionalidad individual tiende a producir resultados subóptimos desde el punto de vista agregado; y c) el énfasis en los comportamientos estratégicos de los actores o, más llanamente, la suposición de que todo actor, antes de emprender un determinado curso de acción, intenta anticipar qué harán los demás a continuación; y, d) el considerar las instituciones como instrumentos para reducir las incertidumbres inherentes a toda interacción humana, Véase HALL, Peter A. y Taylor Rosemary C.R., “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en *Political Studies* 44, Cambridge, 1996, pp.936-957.

El nuevo institucionalismo, en cualquiera de sus variantes,³⁷ se preocupa por argumentar que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales. Sin embargo, cada uno de los diferentes aportes tiene implícito presupuestos diferentes acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado político.³⁸

Finalmente, se puede mencionar también otro campo de evolución de la Teoría de la Elección Racional, dentro del estudio de las instituciones, el de la Acción Colectiva.³⁹

³⁷ Zurbruggen sintetiza diferentes clasificaciones en la literatura: Norggard (1996) distingue entre la escuela de la acción racional (Moe, Williansom, Levi, Dunelavy, Ostrom, 1990) y la de inspiración sociológica (March y Olsen, 1989; DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Rowan, 1991). Steinmo, Thelen y Longstreth (1998) diferencian entre institucionalistas de la acción racional (North, 1990; Shepsle, 1989; Bates, 1976) y el histórico (Hall, 1986; Katzenstein, 1985; Skocpol, 1985). Keohane (1988) distingue entre institucionalismo del agente y de la estructura. Scott (1995) diferencia el institucionalismo en tres corrientes: regulativa, normativa y cognitiva. Hall y Taylor (1996) hablan de tres variantes: histórica, sociológica y la elección racional; a ellos Guy Peters (1999) añadiría un cuarto eje, el institucionalismo empírico vinculado a las *Analytical Narratives* de Bates, Weingast y Levi (1985); Véase ZURBRIGGEN, Cristina, "El Institucionalismo centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas", *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, Número 1, Santiago, 2006, pp.67-83.

³⁸ En este sentido se pueden encontrar perspectivas que parten de presupuestos racionalistas (Véanse los trabajos de Bates (1976), Shepsle (1989), Ostrom (1990), North y Weisgast (1989), North (1990), Geddes (1991), Knight (1992), que enfatizan el rol del agente, hasta versiones más culturalistas. Se pueden mencionar entre otros los trabajos de Krasner (1980), Evans Ruesschemeyer, Skopol (1985), March y Olsen (1989), Powell y DiMaggio (1991), Steinmo, Thelen y Longstreth (1998), que hacen prevalecer el condicionante de la estructura que se despliega sin que los agentes (individuales o colectivos) puedan controlarla. *libidem*.

³⁹ Mancure Olson partiendo de la paradoja de la racionalidad del abstencionista mostrada por Downs, planteó un análisis de los problemas de cooperación entre individuos con vistas a la provisión de bienes públicos que sigue siendo aplicado a múltiples problemas políticos. Olson demostró convincentemente que no participar en la provisión de bienes públicos podía ser también considerado como una acción racional; OLSON, Mancure, *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, Limusa, México, 1992.

Algunos "modelos de la acción colectiva" han permitido al estudio social, interpretar la lógica interna de las asociaciones de interés, examinando la relación entre el grupo y sus miembros, así como los distintos grados de implicación que se pueden producir. Particularmente una perspectiva de individuos y organizaciones es el modelo de "egoísmos e incentivos" desarrollado por Olson, quien analiza los mecanismos de participación en el grupo. Olson supone que los individuos sólo están interesados en formar parte de asociaciones de interés cuando los beneficios de participar en el grupo superan a los costes. Utilizando el supuesto (común en la teoría económica) de que los individuos son maximizadores racionales de su utilidad, Olson propone entender que los individuos realizan un cálculo probabilístico de los beneficios que obtienen del bien público. Es decir, se multiplican los beneficios que se obtienen del bien público por la probabilidad de que la contribución personal no sea decisiva para que el grupo consiga sus objetivos, y ello se compara con los beneficios que produce el bien público descontando los costes de la participación en el

Análisis sistémico de la política

Recientemente el punto de vista que prevalece para la representación del Estado es el sistémico derivado de la teoría de sistemas,⁴⁰ esencialmente en sus orígenes con David Easton y Gabriel Almond.

La representación sistémica del Estado intenta proponer un esquema conceptual para analizar la manera en que las instituciones políticas se desempeñan y la forma en que cumplen las funciones que les son propias.⁴¹

grupo (cuotas, tiempo de dedicación, riesgos, etc.). Según cuál de las dos magnitudes sea mayor, cada individuo optará por participar o no participar en el grupo.

Además del Modelo de Olson, dentro de la Acción Colectiva se puede incluir el modelo de Hirschman, **salida, voz y lealtad**, donde se propone un modelo para analizar la dinámica que sigue la participación individual en grupos y organizaciones, independientemente de cuál sea el objetivo de éstas. Bajo los supuestos de comportamiento racional y de búsqueda de satisfacción en la acción individual, se desarrolla una explicación sobre algunos de los mecanismos básicos de implicación y desimplicación en la acción colectiva organizada. Para Hirschman, las personas que forman parte del grupo efectivo, pero que pierden interés o no encuentran la satisfacción suficiente en su participación, pueden seguir tres opciones distintas: optar por la salida (abandonar el grupo efectivo y formando parte del grupo de referencia), o por la voz (presionar, mediante críticas a los puntos de vista opuestos, para transformar la actividad de grupo, con la esperanza de obtener una mayor satisfacción en el futuro), y por último un mecanismo que funciona como barrera para que no ocurra el primero cuando aparecen las primeras dificultades para expresar el segundo, esto es la lealtad, es decir frenar la decisión de abandonar, permaneciendo en el grupo a pesar de la insatisfacción. Véase HIRSCHMAN, Albert O., *Salida, Voz y Lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

⁴⁰ La teoría de los sistemas generales fue desarrollada por el biólogo y filósofo austriaco Von Bertalanffy, posterior a la Segunda Guerra Mundial, desde entonces y hasta la actualidad, la teoría de los sistemas impregna, como un nuevo paradigma, a los diversos enfoques de Ciencia Política y, en general, de las diversas ciencias sociales. En términos generales, se entiende al sistema como el conjunto cohesivo e interdependiente de elementos que interactúan entre sí y con el ambiente, pero que no puede ser descrito ni entendido como la mera suma de sus partes. Éstas en efecto, actúan de modo distinto que si estuvieran aisladas, ya que su comportamiento depende de las demás y de la lógica global del conjunto del sistema. Específicamente en cuanto a sistemas sociales, para Parsons consiste en una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tiene, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, actores motivados por una tendencia a “obtener un óptimo de gratificación” y cuyas relaciones con sus situaciones (incluyendo a los demás actores) están medidas y definidas por un sistema de símbolos culturalmente estructurados y compartidos”, PARSONS, Talcott, *El Sistema Social*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p.17.

⁴¹ La relación entre el conjunto de las instituciones políticas y el sistema social en general está representada como una relación demanda – respuesta (*input – output*). La función de las instituciones políticas es la de dar respuesta a las demandas que provienen del ambiente social o, de convertir las demandas en respuestas.

Particularmente Easton concibe el lugar de la política en el sistema político, identificado éste como “un sistema de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad”.⁴²

Al pensamiento de Easton contribuyen aportaciones antropológicas y sociológicas (en especial en lo que respecta a los conceptos de estructura y función), atento a las aportaciones de la cibernética más que de la economía, buscado los elementos que hagan al análisis de la política lo más “científico” posible. “Se podrá hablar de una auténtica ruptura epistemológica en cuanto que la aplicación de los principios fundamentales del comportamentismo parece empujar en la dirección de una “cientificidad”.⁴³

Cabe también observar en esta reconstrucción, aunque sintética, que a lo largo de la evolución de la teoría de los sistemas en las ciencias sociales, se han elaborado diversos modelos analíticos con el fin de describir el comportamiento de éstos. Dos ejemplos significativos de estos modelos son el estructural – funcional y el cibernético.⁴⁴

⁴² EASTON, David, *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 2006, pp.89-90.

⁴³ PASQUINO, Gianfranco, 1996, op.cit., p.19. El Comportamentismo (que no comportamentalismo, escuela de la psicología de la cual deriva) es una disciplina que representa una ruptura con la ciencia política tradicional, tanto por el objeto como por los métodos y técnicas, ya que se propone que los objetos de estudio dejen de ser las instituciones políticas y los mecanismos jurídico-formales que regulan la vida humana, y pasen a ser el hombre como actor político, sus motivaciones, anhelos, su personalidad y actividad política; el método, por su parte, dejaría de ser especulativo y filosófico, para ser, en su comprensión, rigurosamente científico.

⁴⁴ El modelo *estructural – funcional* deriva de una concepción de organismos vivos recurrente en antropología y sociología. Para el estructural - funcionalismo, los sistemas vivos son “sistemas abiertos” es decir, que mantienen un flujo continuo de intercambio con su ambiente; a pesar de lo cual, se mantienen en “estado constante”. Cada una de sus partes o subsistemas ocupa una posición estable, formando en conjunto una estructura. Estos subsistemas desempeñan una serie de funciones que contribuyen a la continuidad estructural y a la supervivencia del sistema. El énfasis principal de este enfoque es el equilibrio, el mantenimiento del sistema, mediante mecanismos homeostáticos (de equilibrio). Para Almond representante en el ámbito de la ciencia política con su modelo de las funciones del sistema político, “el análisis de las estructuras políticas y de su relación con las funciones permite describir y comparar sistemas muy diferentes..., comparar los sistemas observando qué estructuras políticas desempeñan las diversas funciones. La gran ventaja de un enfoque estructural-funcional reside en que nos permite evitar la confusión entre los fines formales de las estructuras y las funciones políticas que de hecho desempeñan”, ALMOND Gabriel y B. Powell, *Política Comparada. Una Concepción Evolutiva*, Paidós, Buenos Aires,

No obstante, de la primer teoría de sistemas en ciencias sociales de Parsons a la fecha, se ha distinguido una evolución considerable; no sólo la terminología para referirse a los sistemas lo denota, ya que conceptos como equilibrio, estabilidad, estructuras de autoridad, etc., se han transformado por otros como complejidad, autorreferencialidad, autopoiesis, etc.; sino también, en la manera que se conocen éstos, de una observación de primer orden se ha pasado a la de tercer orden,⁴⁵ es decir, a un constructivismo radical, donde la realidad sólo existe porque el observador la inventa.

La teoría de los sistemas complejos de Niklas Luhmann, se considera la teoría de sistemas más consistente y sofisticada elaborada hasta ahora. Es el constructivismo radical,⁴⁶ el ingrediente que marca diferencia entre la teoría de

1972. Por otra parte, el modelo cibernético, concibe al sistema, en su estructura y funcionamiento, como análogo a los servomecanismos; es decir, como un sistema abierto, pero además dotado de mecanismos de retroalimentación, que le permiten un comportamiento intencional.

⁴⁵ “Una observación de primer grado brinda saber acerca de las cosas en general, con excepción del que se refiere a las operaciones en tanto observaciones; y, una observación de segundo grado da luz con relación a operaciones en tanto observaciones..., todo conocimiento es *construcción* de operaciones observadoras... o *reducción* elaborada por operaciones observadoras. La realidad de las operaciones observadoras siempre queda atrás, es la que determina las construcciones o reducciones que derivan de las operaciones observadoras...”, en SOTO, Del Ángel Juan, *La Autorreproducción del Sistema de la Ciencia en el Campo Académico de la Comunicación en México. Una reflexión a partir de Niklas Luhmann*, Tesis Doctorado en Comunicación, Universidad Veracruzana, México, 2008.

Una observación de segundo orden, supone “observar no sólo lo que los observadores distinguen y describen, sino también persigue captar los esquemas de diferencias, los puntos ciegos, conque realizan tales observaciones, los cuales mientras operan no son observables;... la observación de segundo orden es la especialización de observar la observación del otro... se acompaña de la posibilidad de observar lo que el observador no puede observar (el punto ciego del observador); en HAEFNER, Carlos, *La Investigación e Intervención Social como Sistemas de Observación de Segundo Orden*, <http://rehue.csociales.uchile.cl/diplomado/>.

El biólogo Maturana afirmaba haber descubierto la condición *autopoietica* de los seres vivos, pues al observar sus *modus vivendi* observaba también el suyo propio, es decir, el del observador en cuanto ser biológico, a esto se le llama técnicamente observación del tercer orden. MATURANA, Humberto, *La Realidad: ¿Objetiva o Construida?*, Anthropos, Barcelona, 1995.

⁴⁶ Los principios fundamentales del constructivismo radical han sido precisados por Glasersfeld a) El conocimiento no se recibe pasivamente, ni a través de los sentidos, ni por medio de la comunicación, sino que es *construido* activamente por el sujeto cognoscente; b) La función de la cognición no es adaptativa y sirve a la organización del mundo experimental del sujeto, no al descubrimiento de una realidad ontológica objetiva, en GLASERSFELD, E. Von, *El Constructivismo Radical*, Paidós, Madrid, 1996, p.31

De acuerdo a Foerster, la **autoreferencia**, la **circularidad de la noción** y la idea de **invento más que descubrimiento**, son tres concepciones básicas en el constructivismo radical, CERUTI, Mauro, “El mito de la omnisciencia y el ojo del observador”, WATZLAWICK Paul y Peter Krieg, *El Ojo del Observador. Contribuciones al Constructivismo*, Gedisa, Barcelona, 1998. pp.32-40.

sistemas de Luhmann y todas las demás teorías sistémicas, desde la estructural-funcionalista de Parsons hasta la cibernética de Karl W. Deutsch, pasando por la conductista de Easton o la desarrollista de Gabriel Almon.

La principal preocupación de Luhmann al desarrollar su teoría de los sistemas complejos fue de carácter epistemológico: cómo conocer la sociedad, cómo acceder a su conocimiento. Los presupuestos de este constructivismo epistemológico son tres: la diferencia, para conocer hay que diferenciar; la observación, en el caso de Luhmann se trata de una observación de segundo orden, ya que para ver a la sociedad también se tiene que incluir en ella; y la comunicación, que no es más que la forma en que operan los sistemas.⁴⁷

Así, el objeto de estudio de Luhmann son los sistemas complejos y el proceso que los lleva de simples a complejos; a este proceso de complejización del mundo de las relaciones y las comunicaciones inherentes a los sistemas, lo denomina *autoreferencialidad* de los sistemas o proceso mediante el cual éstos logran definir su *modus operandi* básico y emitir comunicaciones hacia el sistema sociedad.

⁴⁷ Para Luhmann, el modo de operación de los sistemas sociales es la comunicación, sin embargo, para que un sistema social comunique debe ser un sistema complejo, es decir, "autorreferencial" y "autopoietico", lo cual no es más que la capacidad que tiene los sistemas de producir sus propios elementos operativos por sí mismos, sin intervención de otro sistema. La aplicación del concepto de autopoiesis a los sistemas sociales implica que el **carácter autorreferencial** de estos sistemas no se restringe al plano de sus estructuras sino que incluyen sus elementos y componentes es decir, que él mismo construye los elementos de los que consiste. Uno de los principales logros de la teoría de sistemas, según Luhmann, ha sido la reelaboración de un esquema general dentro del cual existe una distinción sistema/entorno que puede ser replicada en el entorno interno del sistema; los sistemas sirven, para una reducción de la complejidad. Luhmann sustituye los conceptos tradicionales de subjetividad y objetividad por los de *autorreferencia* y *heterorreferencia*. No hay sujetos capaces de representarse la realidad mediante una reproducción, tampoco realidad que admita la reproducción en alguna representación de sujetos. Lo que abundan son sistemas con sus respectivas operaciones, una de las cuales es la observación. Y mediante la observación los sistemas pueden construir referencias a sí mismos o al entorno. Si es a sí mismos, se produce la realidad de una operación autorreferencial, que delimita una reducción o reconocimiento respecto al sistema; si es al entorno, se provoca la realidad de una operación heterorreferencial, que concreta una reducción tocante al entorno. Véase LUHMANN, Niklas, *Sistemas sociales: Lineamientos para una Teoría General*, Alianza Editorial, México, 1991; *Introducción a la Teoría de Sistemas*, Anthropos, España, 1996; *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*, Anthropos, España, 1997; *La Sociedad de la Sociedad*, Herder, México, 2007.

Hasta aquí este breve desarrollo de la política como ciencia, ahora bien, en lo particular la Ciencia Política ha desarrollado diferentes teorías para interpretar los procesos de cambio; esta preocupación por comprender las transformaciones y los cambios políticos ocurridos a lo largo de la historia, adquirió por cierto, un renovado interés a partir de la Segunda Guerra Mundial.

1.2 TEORÍAS DEL CAMBIO POLÍTICO Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Desde medias del siglo XX hasta la fecha, diversos enfoques teóricos, han intentado interpretar las vías por las que los países, principalmente del subcontinente americano, tienen que transitar para alcanzar la democracia y el desarrollo económico. Particularmente en América Latina, la heterogeneidad e imprevisibilidad de los fenómenos, producto de los movimientos de emancipación antioligárquica y descolonización, revelaron un potencial de inestabilidad, mismo que llevó a la Ciencia Política, inicialmente la estadounidense, a la producción de una teoría de desarrollo y cambio político, con el fin de prever los pasos que podían seguir los recién nacidos estados del Tercer Mundo y encontrar herramientas para mitigar los factores de desestabilización y crisis.

Tres generaciones de teorías, elaboradas por la Ciencia Política, han interpretado de diferente manera los procesos de modernización y cambios de régimen; las teorías de primera generación, o teorías de la modernización, son seguidas por las teorías de la dependencia, y posteriormente la irrupción de los procesos de transición hacia la democracia en diversas latitudes de Europa y América Latina tuvieron un impacto intelectual reflejado con la aparición de teorías de medio alcance, llamadas teorías de la tercera generación.

En el presente marco de referencia se desarrolla un análisis de estas teorías, para así interpretar no solamente su aplicabilidad en América Latina, particularmente en México, y además, identificar algunos de los retos que enfrentan los enfoques más recientes sobre consolidación democrática, sino

también y como objeto de la presente investigación, llevar este análisis, de forma deductiva al ejercicio de la gobernanza.

Primera Generación. Teorías de la modernización (enfoque culturalista)

Las **teorías de la modernización**, en su **enfoque cultural y desarrollista**, son necesariamente el punto de partida de cualquier estudio contemporáneo sobre el cambio político. Como se señaló, los departamentos de Ciencia Política y centros de investigación norteamericanos concentraron la producción teórica posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es ahí, donde se consideraron a los procesos de modernización como un fenómeno inevitable, por lo que varios teóricos se dedicaron a estudiar cómo transferir valores democráticos e instituciones políticas de la democracia liberal capitalista en nuevos contextos, ante la ola de participación de las masas en la gestión de los asuntos públicos.

Se pretendía controlar las presiones de cambio que supuso la irrupción de aquellas demandas provenientes de colectivos que, hasta entonces, habían permanecido (vía exclusión o marginación) al margen del sistema político. La cuestión era garantizar la estabilidad “constitucional” en contextos caracterizados por: la inexistencia (o precariedad) de una red asociativa, así como de grupos de interés organizados que actuaran de intermediarios entre la masa y las élites; la presencia de fuerzas políticas que representaban concepciones totalmente opuestas de la vida en sociedad y, sobre esta base, elaboraban políticas erráticas; y cuya única voluntad era representar y defender exclusivamente sus intereses, confundiendo a menudo lo público y lo privado; así como la presencia de gobernantes que tendían a buscar la legitimidad en el carisma; entre otros.

Ante ello, emergió una escuela que pretendía elaborar un marco de análisis para averiguar los mecanismos que podían conducir a un país tradicional hacia la modernización social y política, caracterizada esta última por la estabilidad de un sistema constitucional. Esta escuela, de la que emergieron las llamadas teorías de

la modernización, generó dos enfoques diferentes: uno que ponía el énfasis en factores de tipo cultural, y otro que se focalizaba en aquellos de carácter material.

En el **enfoque culturalista**, de esta primera generación, su objeto de estudio fueron las variables de carácter cultural (actitudes y opiniones políticas) para su análisis, acuñando y operativizando el concepto de cultura política. Este concepto, que da cuenta del patrón de orientaciones y valoraciones de una sociedad con respecto a los objetos políticos, y se compone de dos conjuntos de elementos de diferente naturaleza. Por un lado, de un abanico de actitudes psicológicas (llamadas orientaciones generales) y, por otro, de un conjunto de actitudes políticas hacia los objetos del sistema político.⁴⁸

El concepto de cultura política constituyó así, un instrumento que pretendía conectar causalmente la *micropolítica* (a partir de los componentes psicológicos individuales) con la *macropolítica* (según la vinculación de los sujetos con los diversos sistemas políticos). Es decir, la cultura política (comportamiento, **participación**) como el elemento clave que determine las razones de la estabilidad o no de los regímenes democráticos.⁴⁹

Según Almond y Verba, la idea de modernización se refería a un proceso a largo plazo de racionalización, secularización y diferenciación estructural, de tal manera que, para que en una sociedad tradicional se estableciera un sistema político de corte occidental (moderno), era preciso que la cultura cívica se extendiera a una porción mayoritaria de la población. Así, la existencia de una cultura cívica que diera un alto grado de confianza mutua entre los miembros de

⁴⁸ ALMOND, G. y Verba, S., *La Cultura Cívica: Estudio sobre la Participación Democrática en Cinco Naciones*, Madrid, Euroamérica, 1970. Versión resumida: *Diez Textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1992; Versión Original: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, NJ, 1963.

⁴⁹ Al respecto, Almond y Verba estudian, a través de los datos empíricos recopilados en cinco países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, México y Alemania), el grado de estabilidad y la consolidación democrática de estos países, en función del tipo de cultura política de sus ciudadanos, concibiendo los tres tipos ideales de cultura política (la cívica o participativa, la de súbdito y la local o parroquial); así, sostienen que la viabilidad del sistema depende de la gente, y de su cultura cívica. A la habilidad de influir en el gobierno la denominan *competencia subjetiva*.

una sociedad, una disposición de tolerancia respecto a la diversidad y una tradición de ajuste o de acuerdo, eran la clave para el desarrollo y la consolidación posterior de instituciones democráticas.⁵⁰

El cuestionamiento era entonces, cómo crear y difundir una cultura cívica en países en vías de desarrollo. La respuesta se tradujo en dos premisas:

- Una cierta prudencia respecto a la posibilidad de abrir **canales participativos e incluyentes** en los países que afrontaban la tarea de constituir su Estado Nación, y
- La dificultad de consolidar un sistema democrático allí donde los valores y las conductas mayoritarias no se asemejasen a la referida cultura cívica.⁵¹

Esta primera premisa, que buscaba el orden y la estabilidad, terminó por imponerse a las primeras pretensiones aperturistas, no en vano iniciativas como el *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*,⁵² centraron su atención en cómo mantener la estabilidad y el orden político en un contexto convulsivo.

⁵⁰ ALMOND, G. y Verba, S., 1970, op.cit.

⁵¹ Ibídem.

⁵² En la década de los años 70, Europa Occidental, Estados Unidos y Japón, en el marco de la cooperación, detectaron la existencia de problemas comunes en cuanto a la gobernabilidad de sus países. A fin de buscar alternativas, se conformó una comisión trilateral encabezada por tres estudiosos: M. Crozier, S. Huntington y J. Watanuki; el resultado de sus investigaciones se condensa en el documento *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Este informe describe dos fenómenos que aquejan y hacen vulnerable la gobernabilidad en el ámbito interno de los Estados: 1. La personalización del poder, ante la carencia de resultados eficaces o propuestas viables, que hace a los líderes recurrir a su propia imagen, tratando de construir credibilidades y aparentes vínculos entre ciudadanía y ámbito decisorio. Esto trae como consecuencia una enajenación o alienación de la ciudadanía, que es la manipulación de la opinión pública por parte del gobierno, los medios o líderes políticos; 2. La crisis que enfrentan los valores políticos (participación, consenso, igualdad), en cuanto a su percepción colectiva, que puede conducir a periodos de regresión con nuevas formas de autoritarismo, que quizá no se manifestarían mediante las formas históricamente conocidas, como el nazismo o el fascismo, pero podrían dar lugar a gobiernos con una orientación no democrática. Véase CROZIER, Michel, "Are European Democracies Becoming Ungovernable?", CROZIER, M., S.P. Huntington y J. Watanuki, *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975, p.16 (La gobernabilidad de la democracia, en Informe del Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias al comité ejecutivo de la Comisión Trilateral, Cuadernos Semestrales, Números 2-2).

Primera Generación. Teorías de la modernización (enfoque desarrollista)

El otro enfoque desarrollado por la escuela de la modernización, el **desarrollista**, focalizó en cambio sus estudios en factores de tipo material, se centró en las oportunidades de crecimiento económico, de movilidad social, de cambio de actitudes, más que en cuestiones simbólicas, valorativas o culturales.

Muchos analistas de esta escuela, enfatizaron la necesidad de generar un crecimiento económico que redundara en expansión y estabilización de clases medias como uno de los procesos cruciales de la modernización en los países del Tercer Mundo. Este enfoque concibió a las clases medias como la encarnación de los comportamientos y valores de la modernidad, al ser el sector más dinámico desde el punto de vista económico.

De esta manera, la tarea de generar y expandir los “sectores medios” se percibió como una oportunidad para proveer de mayores oportunidades de movilización social para los colectivos más desfavorecidos y eventualmente, la posibilidad de crear una política más aperturista y democrática.⁵³

Bajo la premisa “mientras más rica sea una nación, ésta tendrá mayores oportunidades de sostener una democracia”,⁵⁴ se implementaron una serie de políticas en América Latina, destacando la Alianza para el Progreso,⁵⁵ cuyos

⁵³ De ahí que autores como Jonson, Lipset y Solari, identifiquen como una de las anomalías que más dificultaban la modernización de varios países del Tercer Mundo, la adherencia de sus emergentes clases medias a actitudes económicas poco emprendedoras, así como la política crecientemente intervencionista, en materia económica y social, de sus gobiernos. Véase JOHNSON, J., *Political change in Latin America: the emergent of the middle sectors*, Stanford University Press, Stanford, 1985; LIPSET, Seymour Martin y A. E. Solari, *Elites y Desarrollo en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1971. Según Lipset, las líneas básicas para transformar las sociedades tradicionales en la dirección correcta gravita en dos factores: a) La recepción de nuevas tecnologías y su aplicación en el proceso productivo, y b) La implementación de políticas educativas que incidieran en nuevos valores, LIPSET, Seymour Martin, “*Repensando los requisitos sociales de la democracia*”, en *Ágora*, Número 5, invierno 1996, pp.29-65 (texto original en *American Sociological Review*, Volumen LIX, febrero de 1994, pp.1-22).

⁵⁴ *Ibídem*.

⁵⁵ Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda al desarrollo económico e institucional dirigido a América Latina y auspiciado por la Administración Kennedy ante los procesos rupturistas

resultados magros sin embargo, no corroboraron las hipótesis. En general esta escuela, que establecía una poderosa relación entre el grado desarrollo económico y las posibilidades de emergencia y consolidación de un régimen democrático, difícilmente vio que los acontecimientos confirmaran los supuestos.

Y aunque lo acontecido tampoco probaba que el desarrollo económico fuera irrelevante para la democracia, pareció necesario una reformulación al argumento que relacionaba el desarrollo económico y la democracia.⁵⁶

Ya algunas críticas acometían contra las argumentaciones de la escuela de la modernización criticando que ésta no especificaba los mecanismos por los que un factor (la modernización) se convertía en causa del otro (la democracia).⁵⁷

Así, posteriormente, en los años de la posguerra se dio paso a otras interpretaciones, en una segunda generación de teorías. Especialmente durante la década de los cincuenta, la escuela estructuralista latinoamericana puso en duda las teorías de la modernización de modelo etnocentristas.

Segunda Generación. Teoría de la dependencia

Muchos estudiosos de América Latina empezaron a creer que el subdesarrollo era un producto del mismo capitalismo, por lo que la mayoría rechazó la tradición neoclásica de análisis económico. De esta forma, renunciaron al análisis sistemático, y teóricamente guiado, de datos relevantes, como un modelo para la investigación del pasado económico de Latinoamérica.

y radicales como Cuba. Se inauguró en 1961 con grandes volúmenes de transacciones vía el recién creado Banco Interamericano de Desarrollo, condicionados por la adopción de reformas económicas y sociales.

⁵⁶ DIAMOND, L., Linz, J y Lipset, S.M., *Democracy in developing countries*, 3 vol., Boulder: Lynne Rienner, 1988.

⁵⁷ RUSTOW D., "Transición a la Democracia, Elementos de un modelo dinámico", HUNEEUS, Carlos (comp.), *Para vivir la Democracia. Dilemas de su consolidación*, Avante, Santiago, 1987.

Las dos facetas más importantes de la escuela latinoamericana del desarrollo y subdesarrollo son la **reformista-estructuralista** y la **marxista-revolucionaria**. Lo que une a estas dos corrientes es que ambas refutan a la teoría neoclásica y la de la modernización, y definen el subdesarrollo como el resultado de un proceso mundial de acumulación capitalista el cual de manera permanente reproduce ambos polos del sistema mundial. Sostienen además que los países subdesarrollados poseen peculiaridades propias y que por esta razón la teoría neoclásica y de la modernización tienen escasa competencia para comprender esta realidad, y peor aún, las políticas que se derivan de ellas no actúan sobre el problema fundamental del subdesarrollo, sino más bien pueden agravarlo.

La diferencia principal entre estos dos paradigmas radica en que los estructuralistas creen que al reformar el sistema capitalista nacional/internacional es posible superar el subdesarrollo; en cambio, para los marxistas sólo podría superarlo el socialismo mundial en último término como así también resolver las desigualdades del sistema capitalista mundial contemporáneo.

Varios autores desarrollaron el paradigma estructuralista, cuya originalidad se encuentra en el planteamiento que tanto el desarrollo como el subdesarrollo constituyen un proceso único y que las desigualdades entre el centro y la periferia se reproducen a través de comercio internacional. La piedra angular del estructuralismo es el paradigma centro-periferia. De este modo, los problemas del desarrollo de la periferia se ubican dentro del contexto de la economía mundial. Se trata de una perspectiva histórica en tanto que los estructuralistas investigan los orígenes de la integración de las economías latinoamericanas al sistema capitalista dominante como productoras de materias primas.⁵⁸

⁵⁸ La CEPAL denominó este patrón de desarrollo en la periferia como el “modelo exportador primario” o “desarrollo hacia fuera”. La escuela cepalista abogó fuertemente por una política de industrialización por sustitución de importaciones, la cual ayudaría a los países de la periferia a cambiar hacia lo que ellos denominaban proceso de “desarrollo hacia adentro”.

Lo cierto es que el resultado fue un rápido crecimiento y predominio de este cuerpo de ideas que acabó por conocerse como la **teoría de la dependencia**. Debe hacerse notar, antes de abundar en esta perspectiva teórica, que la connotación teórica se le considera errónea, dado que los dependentistas no intentaron ni especificar ni probar hipótesis. Como señala Robert Packenhaun, “los dependentistas no propusieron preguntas que permitieran ser probadas a la luz de la evidencia empírica, de hecho, el holismo epistemológico de la teoría hizo difícil, sino es que imposible, estimar la validez del modelo dependentista sobre bases empíricas”.⁵⁹ La teoría de la dependencia amalgamó nociones marxistas de análisis de clase con una crítica estructuralista de la teoría del comercio internacional, aunque no era ni estructuralismo ni marxismo.

A fines de los años 60 se elaboraron en el contexto institucional de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), diversos teoremas basados en la teoría estructuralista de la economía periférica (tesis Prebisch - Singer), las teorías del neoimperialismo norteamericano y el estructuralismo de izquierda, estos teoremas se reconocieron con el nombre genérico de **teoría de la dependencia**.

Esta teoría se basaba en premisas diferentes al ser elaboradas desde otro espacio intelectual. La escuela dependentista se gestó en el hemisferio sur con una institución investigadora como la CEPAL, lo que le dio una perspectiva diferente a las teorías anteriores, con planteamientos a partir de una realidad geopolítica periférica.

⁵⁹ PACKENHAUM, Robert A., *The Dependency Movement: Scholarship and Politics in Development Studies*, Cambridge, 1992, citado en HABER, Stephen, “Crecimiento económico e historia económica de América Latina (Una contribución a la crítica de la teoría de la dependencia)”, *Economía: Teoría y Práctica*, Nueva Época, Número 8, DCSH - UAM, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1997. Para un desarrollo de la teoría de la dependencia y sus diferencias con las anteriores teorías del desarrollo, Véase KLAREN, Peter F., “Lost Promise: Explaining Latin American Underdevelopment”, KLAREN, Peter F. y Thomas J. Bossert (Comp.), *Promise of Development: Theories of change in Latin America*, Westview Press, Boulder and London, 1986.

La esencia de la teoría de la dependencia consistía en la noción de que los términos de intercambio de los países latinoamericanos se deterioraron a lo largo del tiempo. Así, mediante un "intercambio desigual" se daba la explotación económica.⁶⁰

La teoría de la dependencia utiliza la dualidad centro-periferia y las teorías sobre los sistemas-mundo para sostener que la economía mundial posee un diseño desigual y perjudicial para los países no-desarrollados, a los que se les ha asignado un rol periférico de producción de materias primas con bajo valor agregado, en tanto que las decisiones fundamentales se adoptan en los países centrales, a los que se ha asignado la producción industrial de alto valor agregado.

El objetivo de la teoría dependientista⁶¹ fue promover la discusión sobre los beneficios que comportaba el crecimiento de las economías exportadoras de materias primas, la naturaleza de su conexión con el mercado internacional, las causas del desarrollo (y subdesarrollo) de las naciones, y el papel del Estado y de los diversos actores políticos y sociales presentes en los países del Tercer Mundo.

La llamada **escuela dependientista** centró su atención en las características de los “modelos de desarrollo”, más que en el propio desarrollo, para dilucidar por qué la ola de crecimiento que experimentaron tantos países del Tercer Mundo hizo florecer nuevas democracias, y en otros casos por el contrario, las quebrantó.

⁶⁰ De hecho, en sí mismo esto no representaba una nueva tesis, la noción de deterioro constante en los términos de intercambio de América Latina había sido planteada por Prebisch y Singer a finales de los años cuarenta. Pero los dependientistas fueron más allá en sus críticas, y sostuvieron que la protección y subsidio de la industria nacional, propuestos por los estructuralistas de la CEPAL, no eran una solución suficiente. KAY, Cristóbal, “Teorías Latinoamericanas del desarrollo”, en *Nueva Sociedad*, Número 113, mayo - junio 1991, pp.101-113.

⁶¹ KAY, Cristóbal, “Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, Número 158, nov - dic 1998, pp.101-119.

Una premisa de la escuela dependentista era que el efecto desfavorable de los procesos de crecimiento económico en los regímenes de los países del Tercer Mundo tenía que ver con la forma en que éstos estaban insertos en el mercado internacional y con la articulación y naturaleza de sus actores políticos. Por lo que no podía inferirse una correlación directa entre crecimiento y desarrollo, y de éste con la emergencia y consolidación de sistemas democráticos.⁶²

Diversos teóricos expusieron que debido al modelo de desarrollo y su configuración política, en muchos países del Tercer Mundo, la expansión de sus economías no se había traducido en la consolidación de gobiernos constitucionales, sino por el contrario, un mayor crecimiento incrementó las tensiones sociales y políticas y terminó por vulnerar el orden democrático.⁶³

O'Donnell distinguió aquellos países que parecían ser más susceptibles de asentar sistemas democráticos de entre los regímenes monocráticos en los países más desarrollados del Tercer Mundo, denominándolos estados burocrático – autoritarios. Esta tipología refiere un modelo de estado controlado por la “burguesía internacionalizada” con la pretensión de reimplantar el “orden” tanto a

⁶² Autores como Guillermo O'Donnell o Fernando Henrique Cardoso, afirman que conforme las economías del Tercer Mundo se volvían más complejas, más penetradas por el capital y la tecnología foráneas, y más dependientes de bajos salarios para mantener su ventaja comparativa, actores como las fuerzas armadas, los tecnócratas o la burguesía “internacionalizada” adquirirían una mayor centralidad, en detrimento de actores con mayor representatividad, como los partidos políticos o los sindicatos. Así, una mayor integración económica de un país en el mercado internacional no necesariamente tenía que suponer la modernización, democratización o apertura de su sistema político. Véase O'DONNELL, Guillermo, “Modernización y Autoritarismo”, *Contrapuntos, Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, Piados, Buenos Aires, 1998; y CARDOSO, Fernando Henrique, “Associated dependent development: theoretical and practical implication”, en STEPAN, A. (Comp.), *Authoritarian Brasil*, New Haven, Yale University Press, 1974, citado en NOHLEN, Dieter y Claudia Zilla, “Dependencia y desarrollo en América Latina”, *Desarrollo y Cooperación*, Número 1, Frankfurt, enero-febrero 2002, pp.23-26.

⁶³ En muchos países se observaron los efectos nocivos de la modernización capitalista. El boom exportador del algún producto produjo el empobrecimiento de amplios sectores; la elevada concentración de la renta invirtió el diagnóstico de las teorías de la modernización, pues las importaciones fruto del excedente generado por el crecimiento no se destinaron a modernizar la infraestructura productiva ni la inversión, sino a satisfacer intereses de sectores sociales con mayor nivel de ingresos. Aunado a la enorme migración rural a sectores urbanos, la distribución desigual de costos y beneficios alteró una estructura y una jerarquía sustentada en lealtades y vínculos clientelares, diluyéndose sistemas de reciprocidad que hasta entonces habían garantizado cierto orden social.

nivel económico como social. Para el primer caso, promoviendo un patrón de acumulación de capital fuertemente sesgado en beneficio de las grandes unidades oligopólicas, y para el orden social, **reprimiendo los anteriores espacios de activación popular a través de la supresión de la ciudadanía, la liquidación de las instituciones democráticas y “despolitizando” el tratamiento de cuestiones sociales.**⁶⁴

Esta interpretación cepalista partía de la tesis de que las economías de los países del Tercer Mundo habían experimentado un deterioro histórico en términos de intercambio respecto de las economías exportadoras de productos industriales y tecnológicos. Sobre esta base se elaboró la hipótesis de que en el orden internacional existe un “centro” y una “periferia” que están relacionados comercialmente de forma asimétrica en cuanto a la distribución de las ganancias de intercambio.

Para la teoría de la dependencia, “la historia socioeconómica latinoamericana es un proceso histórico, en el que, al igual que en el modelo centro-periferia, diversos países (en la sucesión histórica España, Portugal, Gran Bretaña y EU) hicieron las veces de centro y América Latina permaneció siempre dependiente, lo que llevó a que las decisiones locales relacionadas con la producción y el consumo se orientaran por la dinámica económica de los centros. Las condiciones de desarrollo en la periferia y sobre todo su determinación externa se plasman en la teoría en el concepto de “dependencia estructural”.⁶⁵

La adopción y reelaboración de las tesis expuestas, trascendieron el círculo económico, aunque una de las tesis centrales compartidas por todos sus miembros, fue la distinción entre “estado de subdesarrollo económico” que caracterizaba al Tercer Mundo y la situación existente en el mundo capitalista.

⁶⁴ O´DONNELL, 1998, op.cit.

⁶⁵ NOHLEN, Dieter y Claudia Zilla, 2002, op.cit., pp.23-26.

De manera general, si bien no puede considerarse homogénea,⁶⁶ se establecen dos premisas que definen los análisis de los miembros de la escuela dependientista:

- Una perspectiva histórica centrada en el análisis “centro – periferia” que niega la visión dualista de “tradición – modernidad”,
- La teoría del intercambio desigual, que supone la inviabilidad de un proyecto nacional interclasista, es decir, la imposibilidad de gestar un proyecto democrático sin antes haber quebrado el modelo de dominación política existente tanto a nivel internacional como interior.⁶⁷

Finalmente como se señaló, dentro de esta segunda generación se desarrolló una reacción a las teorías de la modernización, pero con un enfoque **marxista-revolucionario**, el cual se centró en el estudio de los procesos de ruptura revolucionaria dando a luz obras clásicas en la materia, como las de Theda Skocpol, Charles Tilly o Barrington Moore.⁶⁸

⁶⁶ Algunos autores distinguen tres corrientes en la escuela de la dependencia: a) La **crítica o autocrítica estructuralista** de los científicos sociales ligados a la CEPAL, que revelan los límites de un proyecto de desarrollo nacional autónomo (Oswaldo Sunkel, los trabajos de madurez de Celso Furtado, la obra final de Raúl Prebisch plasmada en su libro *El Capitalismo Periférico*); b) La **corriente neo-marxista**, que se basa fundamentalmente en los trabajos de Theotonio Dos Santos, Ruy Mauro Marini y Vania Bambirra, así como los demás investigadores del Centro de Estudios Socio Económicos de la Universidad de Chile (CESO); y c) una **corriente marxista más ortodoxa**, donde Cardoso y Faletto se colocan por su aceptación del papel positivo del desarrollo capitalista y de la imposibilidad o de la no necesidad del socialismo para alcanzar el desarrollo. SANTOS, Theotonio dos, “La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico”, en LÓPEZ Segrera, Francisco, *Los Retos de la Globalización*, UNESCO, Caracas, 1998. Otros enfoques sintetizan dos posiciones importantes: la **reformista** y la **marxista**; donde algunos de los principales autores reformistas sobre la dependencia son Fernando Henrique Cardoso, Oswaldo Sunkel, Celso Furtado, Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer y Aníbal Pinto, sus ideas son más bien vistas como un nuevo desarrollo de la escuela estructuralista en tanto ellos tratan de reformular la posición desarrollista de la CEPAL a la luz de la crisis de la industrialización sustitutiva. Dentro del campo marxista de la dependencia están las obras de Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Braun, Vania Bambirra, Aníbal Quijano, Edelberto Torres Rivas, Tomás Amadeo Vasconi, Alonso Aguilar y Antonio García entre otros. No obstante, a ellos se les conoce más bien como neomarxistas en tanto que cuestionan el rol progresista del capitalismo en los países dependientes. KAY, Cristóbal, 1991, op.cit., pp.101-113.

⁶⁷ Véase ABEL, Christopher y Colin M Lewis, *Latin America: Economic Imperialism and the State*, The Athlone Press-ILAS, Londres, 1985; HABER, Stephen, “Crecimiento económico e historia económica de América Latina (Una contribución a la crítica de la teoría de la dependencia)”, *Economía: Teoría y Práctica*, Nueva Época, Número 8, DCSH-UAM, México, 1997; SANTOS, Theotonio Dos, 1998, op.cit.

⁶⁸ Skocpol considera a las revoluciones en su carácter social y las identifica, al mismo tiempo, como transformadoras de las estructuras económicas; las define como “transformaciones rápidas y fundamentales de la situación de una sociedad y de sus estructuras de clase, (...) acompañadas y en parte son llevadas por las revueltas, basadas en las clases, iniciadas desde abajo. Y estos cambios ocurren mediante intensos conflictos sociopolíticos, en que las luchas de clase

Sin embargo, esta visión, más bien versa sobre mutaciones súbitas, violentas y profundas de regímenes políticos, es decir, las teorías sobre revoluciones.⁶⁹ Por su envergadura supondrían un ejercicio por sí mismas, y del mismo modo al centrarse más en la excepción que en la norma, representan hechos que escapan del objeto del presente estudio.

Pero continuando con las diferentes interpretaciones de los procesos de modernización y cambios de régimen, ocurre que varios procesos de transición desde regímenes autoritarios irrumpieron a partir de 1974 con la revolución de los claveles, evidenciando una obsolescencia teórica, y al mismo tiempo, provocando un renovado interés politológico por el cambio político.

Las dos primeras generaciones de teorías habían diseñado un aparato analítico de carácter holístico y, en cierta medida, determinista sobre el cambio político, sus interpretaciones se presentaron como omnicomprensivas, si bien cada una de las escuelas elaboró un modelo interpretativo poniendo énfasis en

desempeñan un papel primordial". Este autor reconoce el origen de las revoluciones, en los cambios en las estructuras de Estado y de clase. Para su estudio comparado de las revoluciones, toma en cuenta algunos marcos de referencia fundamentales: Perspectiva estructural, Contexto histórico mundial, y Autonomía del Estado. SKOCPOL, Theda, *Los Estados y las Revoluciones Sociales. Un Análisis Comparativo de Francia, Rusia y China*, FCE, México, 1984.

Tilly analiza la acción colectiva previa a todo cambio social desde cuatro componentes: organización (tanto espontánea como disciplinada), movilización (entendida como la acción de los desfavorecidos, los movimientos sociales), interés común y oportunidad. TILLY, Charles, "Conflicto, Revuelta y Revolución", en *Las Revoluciones Europeas 1492-1992*, Edit. Crítica, Barcelona, 1995.

Moore busca comprender el papel que desempeñaron las clases altas rurales y los campesinos en las revoluciones burguesas democráticas que desembocaron en regímenes democráticos o fascistas y en las revoluciones campesinas que dieron lugar a regímenes comunistas. Para ello, analiza las transformaciones en tres sociedades occidentales (Inglaterra, Francia y EU) y en tres sociedades asiáticas (China, Japón e India). Así, y utilizando como elemento comparativo adicional los procesos de Rusia y Alemania, llega finalmente a establecer una teoría sobre las condiciones que posibilitan el acceso a la democracia en las sociedades modernas. MOORE, Barrington, *Los Orígenes Sociales de la Dictadura y la Democracia*, Península, Madrid, 1973.

⁶⁹ Para un estudio más a fondo sobre las Teoría de la Revolución Véase AYA, Roderik, "Reconsideración de las teorías de la revolución", *Zona Abierta*, Número 36/37, 1985, pp. 1-80; COHAN, A.S., *Introducción a las Teorías de la Revolución*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977; GOLDSTONE, Jack A., "The Comparative and Historical Study of Revolutions", *Annual Review of Sociology*, Número 8, 1982, pp.187-207; ROIZ, Javier, "La Revolución en la Ciencia Política Contemporánea", en ÁLVAREZ, Junco José (comp.), *Populismo, Caudillaje y Discurso Demagógico*, LIS-Siglo XXI, Madrid, 1987, pp. 9-26; SKOCPOL, Theda, op.cit, 1984; TAYLOR, Sun, *Social Science and Revolutions*, St. Martin's Prees, Nueva York, 1984; ZIMMERMANN, Ekkart, *Political Violence, Crises and Revolutions: Theories and Research*, Cambridge Schenkman, 1980; entre otros.

variables de diferente naturaleza, ya sean tangibles (como el crecimiento económico o los patrones de acumulación) o intangibles (como los valores, las actitudes o el desarrollo histórico).

Por eso mismo, los análisis de estas teorías tenían mayor validez para interpretar fenómenos políticos que para prever cambios o transformaciones, parecían dar pocos elementos a partir de los cuales predecir nuevos escenarios. Por ello, cuando un número considerable de países de Europa del sur y del Tercer Mundo fueron transitados hacia sistemas democráticos sin observarse cambio alguno en los factores que las teorías precedentes habían considerado determinantes, estas teorías se vieron sometidas a un profundo cuestionamiento.

En cuanto a la cultura política, los regímenes autoritarios difícilmente supusieron un espacio en el que floreciera la cultura cívica. Por el contrario, la gran mayoría de regímenes que decayeron, tenía como característica su desmesurada regresividad, así como su naturaleza terrorista y clandestina. Es decir, no sólo hubo un gobierno extremadamente despótico, sino que también convirtió a la sociedad en un entorno acusadamente autoritario.

Respecto al crecimiento económico y la supuesta emergencia y consolidación de una nueva clase media emprendedora y modernizadora, vale reconocer que el periodo en que se llevaron los procesos de transición estuvo marcado por contextos económicos de profunda depresión,⁷⁰ es decir, en los años

⁷⁰ Un indicador significativo de este proceso fue la amenaza del gobierno mexicano, en agosto de 1982, de no cumplir el pago de la deuda, lo que generó que el flujo neto de préstamos bancarios para la región se detuviera, y la transferencia neta de recursos del Tercer Mundo se volviera negativa. Ante la reducción del flujo de nuevos capitales, los países no sólo se vieron obligados a reducir sus importaciones y a aumentar con rapidez las exportaciones, sino también a ofrecer incentivos de precio para que la oferta pasara del mercado interno al mundial, y reducir la intervención del Estado en la economía y a suprimir buena parte de los servicios, residualizando los programas de bienestar. Véase CÁRDENAS, Enrique, *La Política Económica en México 1950-1994*, Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, México, 1996; GUILLÉN Romo, Héctor, *Orígenes de la Crisis en México. 1940-1982*, Era, México, 1984; *El Sexenio de Crecimiento cero 1982 – 1988*, Era, México, 1990; ORTIZ Mena, Antonio, *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una época*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998; RUÍZ Durán, Clemente, "El Perfil de

previos a los procesos de transición no se actualizó el escenario requerido por las teorías de la modernización.

Por otro lado, la crisis y transformación de las dictaduras no fueron producto de aquella ruptura centro-periferia, que según condenaba a los países a estar regidos por sistemas dependientes y autoritarios, por el contrario, justo a partir de la crisis de la deuda y el subsiguiente abandono de los modelos de desarrollo, se iniciaron procesos de profunda integración de las economías del Tercer Mundo en el mercado internacional, abriendo sus economías y adoptando agendas de ajuste económico elaboradas por entidades financieras internacionales, lo que dio paso a las políticas del Consenso de Washington.⁷¹

En conclusión, si bien el agotamiento del modelo vigente durante el periodo 1933-1980, también conocido como “industrialización mediante la sustitución de importaciones”, estableció bases para emprender reformas estructurales necesarias que permitiesen cambiar el rumbo económico de América Latina, también es cierto que al tiempo que se delineaba este giro económico, entre 1982 y 1990, una quincena de países logró realizar la transición política desde la dictadura a la democracia, adoptando todos el sistema de “economía de mercado”⁷² como modelo económico.

la Crisis Financiera. Notas para su Interpretación”, en *México ante la Crisis I*, Siglo XXI, México, 1985; TELLO, Carlos, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006*, UNAM, México, 2007.

⁷¹ El Consenso de Washington trató de formular un listado de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) al momento de valorar los avances en materia económica de los primeros al solicitar ayuda a los segundos. Se fundamenta en diez premisas: Disciplina presupuestaria, Cambios en las prioridades del gasto público, Reforma fiscal, Tipos de interés, Tipo de cambio, Liberalización comercial, Política de apertura respecto a la inversión extranjera directa, Política de privatizaciones, Política desreguladora y Derechos de propiedad. LLISTAR, David, “El qué, el quién, el cómo y el por qué del Consenso de Washington”, en *Observatori del Deute en la Globalització*, Càtedra UNESCO a la UPC, nov. 2002.

⁷² Para Lindblom el sistema de mercado busca integrar lo económico, lo político y lo social en un amplio panorama, rechazando los límites disciplinarios estrechos. LINDBLUM, Charles E., *The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It*, Yale University Press, 2001.

Latinoamérica, ante las nuevas realidades, observó la necesidad de fortalecer las recién instauradas economías de mercado, herederas de una situación de desestabilización, de excesiva protección y regulación, mediante la búsqueda de un modelo más estable, abierto y liberalizado.

De esta manera, las estrategias de investigación utilizadas entonces para el estudio de las transformaciones de los regímenes políticos hacia la estabilidad y la democracia, centradas en condiciones objetivas, principalmente económicas, culturales y sociales, se vieron rebasadas, dando paso a las nuevas teorías del cambio político, la tercera generación o los estudios sobre los proceso de transición.

Tercera Generación. Estudios sobre el proceso de Transición

Los teóricos de la política comparada trasladaron el objeto de sus estudios de las condiciones a los actores que hacen posible la democracia.⁷³ De la

⁷³ De acuerdo a Bobbio, en su definición mínima, la democracia es “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo *qué procedimientos*”, en BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, México, FCE, 1991, p.14. Giovanni Sartori, distingue a la democracia como un concepto en parte descriptivo y en parte prescriptivo. Según Sartori, el concepto de *democracia social* (de la democracia en un sentido social, como un estado de la sociedad) puede rastrearse en Alexis de Tocqueville, quien contraponía democracia a aristocracia y, hasta 1848, imaginó la democracia más como un estado de la sociedad que como una forma política. Después de Tocqueville fue Bryce quien mejor representó la idea de la democracia como un *ethos* y una forma de vida, como un estado general y un estado de la sociedad. Para Bryce, la democracia americana aparecía caracterizada por una “igualdad de estima”, o sea, por un *ethos* igualitario que se fundamenta, y se resuelve, en el igual valor “que los hombres se otorgan entre sí, cualesquiera que sean los elementos que concurren en esa valoración”. Una democracia social es entonces, una sociedad cuyo *ethos* exige de sus miembros que se consideren iguales socialmente. Lo más importante que destaca Sartori es que mientras la democracia social asciende de abajo arriba, una democracia socialista desciende de arriba abajo; y concluye “la democracia social es en primer lugar una forma de vida, en tanto que la democracia socialista es ante todo una forma de gobernar”. En síntesis, actualmente la democracia es forma de gobierno y de vida, y **lleva implícita la participación responsable y voluntaria de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas**; es condición indispensable en los regímenes democráticos estructurados. Para Sartori, las democracias son esfuerzos en pos de un objetivo y no experimentos ciegos. **La participación ciudadana es un componente de la democracia** porque la construcción y consolidación de ésta es una labor que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también a la *sociedad civil*. Para que una entidad se pueda calificar como democrática, es necesario que cuente con la participación responsable y voluntaria de sus ciudadanos en la toma de decisiones políticas,

búsqueda de requisitos que tenían que inducir a la democracia, los esfuerzos se trasladaron hacia el análisis de cálculos estratégicos, patrones secuenciales y opciones contingentes que se presentan en los procesos de transición de un tipo de régimen a otro.

En términos generales una transición es un periodo ambiguo e intermedio en el que el régimen abandona algunas características determinantes del antiguo ordenamiento habitual, sin haber adquirido todas las características del nuevo régimen que se instaurará.”⁷⁴

Señala Przeworski que las fases de transición de un tipo de régimen a otro, los cálculos y las interacciones de los actores políticos son muy inciertos, es el **grado de incertidumbre** lo que distingue este contexto.⁷⁵

El surgimiento de nuevas características sociopolíticas, el cuestionamiento a los arreglos institucionales y las prácticas políticas existentes, así como la ausencia de consensos, hacen que una transición democrática se caracterice por una ambigüedad política de dos niveles. Uno *de orden estructural* en cuanto a las **instituciones de participación** de los viejos y nuevos actores y otro de *orden conductual* con respecto a las normas, valores, programas e ideologías existentes.⁷⁶

sin que ésta se circunscriba y agote en las elecciones; en SARTORI, Giovanni, *La Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1995.

También para Gianfranco Pasquino, la democracia debe reorganizarse en torno de tres principios básicos: competencia político – electoral, responsabilidad en los y de los aparatos y competitividad en la sociedad; esto ofrece, según el autor, la oportunidad de llamar a los ciudadanos a ejercitar sus capacidades, a proteger sus intereses y a promover sus ideales

⁷⁴ MORLINO, Leonardo, “Las Democracias”, en PASQUINO, Gianfranco, 1996, op.cit., p.104.

⁷⁵ PRZEWORSKI, A., “Algunos problemas en el estudio de la transición a la democracia”, O’DONNELL, G., Schmitter P. y Whitehead, L., *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1986.

⁷⁶ STEPAN, Alfred, Paths Howard redemocratization: Theoretical and comparative considerations, en O’DONNELL, 1986, op.cit. vol.4.

Esta incertidumbre, junto con la ausencia de reglas claras y perceptibles a lo largo del proceso de transición, supone una ampliación de los límites de las opciones contingentes de cada uno de los actores. La dinámica del cambio gira pues, en torno a **interacciones estratégicas y acuerdos tentativos** entre los actores cuyos recursos son inciertos, con el fin de definir quién está legítimamente autorizado para jugar el juego político, cuáles serán los criterios para determinar vencedores y vencidos, y cuáles serán los límites de la contienda.

La noción de **contingencia** tiene la ventaja de poner énfasis en decisiones colectivas e interacciones políticas que hasta entonces fueron menospreciadas en el estudio de la democracia. Y es que, sobre todo, esta línea de análisis supone el reconocimiento de un alto grado de indeterminación en los proceso de cambio político.

Por ejemplo, Linz sugiere que una transición se puede iniciar con un evento dramático o bien con el cúmulo de una serie de eventos resultados de la pérdida de legitimidad o de eficacia del régimen, que culminan con la exigencia de un cambio de organización, dirección, acceso, ejecución y distribución del poder en un Estado.⁷⁷

Para Przeworski, la causal de una transición, no necesariamente es producto de una pérdida de legitimidad del grupo gobernante, ya que ésta puede ser parte de una estrategia para prevenir y controlar con certidumbre los intereses de su élite ante los acontecimientos, evolución y las nuevas acciones político – sociales del medio que les rodea. Este paso se convierte entonces en una situación controlada desde y por la élite gobernante, el inicio de una transición democrática desde esta visión, es el resultado de una serie de acuerdos entre los integrantes de esta élite que le permiten continuar de manera legítima.

⁷⁷ LINZ, Juan, "Transiciones a la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Número 51, julio – septiembre 1990.

Las teorías de la tercera generación sostienen básicamente que un proceso de cambio político no está determinado por estructuras económicas, sociales o culturales, sino que una sociedad con unas estructuras dadas e incluso con unas preferencias relativamente estables de los ciudadanos, pueden elegir diferentes alternativas políticas. En consecuencia es necesario asumir un análisis estratégico de las conductas de los actores, de ahí la adopción de los supuestos del programa de **la elección racional**.⁷⁸

Esta escuela adopta las herramientas analíticas propias del enfoque de la elección racional, así como los análisis de dos teorías derivadas de este programa, a saber, las teorías de la agencia y el nuevo institucionalismo.⁷⁹

Ahora bien, según O'Donnell, Schmitter y Whitehad, la democratización se entiende como un proceso histórico con fases de **transición, consolidación y persistencia** analíticamente distintas, aunque empíricamente superpuestas. Durante estas etapas sucesivas entran en escena una variedad de actores con diferentes partidarios, preferencias, cálculos, recursos y horizontes de temporalidad. Los procesos pueden ser inesperados, dependen de factores contingentes que escapan al estudio sistemático.⁸⁰

Así, después de la transición, sobreviene el proceso de consolidación y/o fortalecimiento. El alcance implica una democracia de calidad, democracia que Morlino sugiere considerar “como aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la

⁷⁸ a) Las decisiones de los actores pueden ser explicadas como si se debieran a cálculos racionales; b) Los resultados colectivos pueden ser explicados como productos de elecciones individuales entre alternativas, y c) Las interacciones entre los actores con distintas preferencias tienen frecuentemente consecuencias no intencionadas. Véase supra capítulo 1.1.

⁷⁹ Las teorías de la agencia y el nuevo institucionalismo, derivadas de este enfoque, han tenido una gran influencia en las ciencias sociales. De acuerdo a estas teorías, las decisiones de los actores y los resultados colectivos pueden explicarse de acuerdo con cálculos racionales, consecuencia de elecciones individuales. Las interacciones entre diferentes actores con distintas preferencias tienen frecuentemente consecuencias no intencionadas alternativas (una adaptación de la mano invisible).

⁸⁰ O'DONNELL, G., Schmitter P. y Whitehad L., 1986, op.cit., p.18.

libertad y la igualdad de los ciudadanos.”⁸¹ Asimismo, señala que las democracias de calidad tienen tres características generales y cinco dimensiones de variación.

Las características generales tiene que ver con:

- **Calidad respecto al resultado**, es decir regímenes estables, que satisfacen a los ciudadanos y que además cuentan con una amplia legitimación;
- **Calidad respecto al contenido**, donde las comunidades asociaciones y ciudadanos que integran determinado sistema gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos; y finalmente
- **Calidad con respecto al procedimiento**, donde los ciudadanos pertenecientes a una buena democracia pueden controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por la libertad, con pleno respeto a las normas vigentes.

Y las dimensiones son de dos tipos, las procedimentales y las de tipo sustantivo. Las primeras se relacionan con el **respeto a la ley (*rule of law*)**, **la rendición de cuentas (*accountability*)**, y **la reciprocidad (*responsiveness*)** entendida como la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de la sociedad civil y de los ciudadanos en general. Las dimensiones de tipo sustantivo son el pleno respeto que puedan ampliarse en la realización de las diversas libertades, y una ampliación progresiva de la igualdad política, social y económica.⁸²

Se puede concluir entonces, que una transición política es “un intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro

⁸¹ MORLINO, Leonardo, *Calidad de la democracia*, en Ponencias del Coloquio Internacional Calidad de la democracia, paradojas y contradicciones. www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Ponencias_Guadalajara_2005.pdf

⁸² CARBONELL, Miguel, “¿Qué es una democracia de calidad?”, *Metapolítica Breviario Político*, Número 9, noviembre – diciembre 2005.

acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se somete a la discusión, están garantizadas por la Constitución y son respaldadas por la **participación ciudadana**".⁸³ Asimismo, que para lograr una "democracia de calidad" es necesario el respeto a la ley (*rule of law*), la rendición de cuentas (*accountability*) y una reciprocidad (*responsiveness*), además de la existencia de una "sociedad civil" comprometida con el desarrollo de la democracia.

Sin embargo, quedan algunas interrogantes, para qué la democracia debe ser más o menos eficiente, si para gestionar los asuntos generales de la población en beneficio de intereses de élites económicas y/o políticas, o se desea una eficacia que conlleve el beneficio para la mayoría; se trata de una eficacia fundada en una simplista relación costo beneficio, producto de la racionalidad instrumental, o en una eficacia que tenga en consideración los derechos humanos y, además que esté en función de los mismos.

Una respuesta se aproxima a entender que la democracia debe garantizar la estabilidad ante todo, con el fin de que los agentes económicos puedan adoptar con la tranquilidad suficiente para lograr prosperidad. En este sentido, el informe de Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (Comisión Trilateral) *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*,⁸⁴ expuso las bases teóricas para las restricciones y límites a la democracia.

⁸³ CANSINO, César, *Democratización y Liberalización*, Cuadernillos emitidos por el IFE, México, 2001, p.13.

⁸⁴ La Comisión fue creada en 1973 por iniciativa de Rockefeller y otros grandes empresarios de Estados Unidos, Europa y Japón, encargándose a tres expertos del *establishment* académico tradicional (Crozier, Huntington y Watanuki) un informe sobre las disfunciones con que entonces se enfrentaban los regímenes democráticos y que los hacían difícilmente gobernables. El análisis titulado *La Crisis de la democracia, informe sobre la gobernabilidad de las democracias*, New York University Press, 1975, representa el primer lanzamiento público del tema y del término gobernabilidad. CROZIER M, Samuel P. Huntington y J. Watanuki, 1975, op.cit.

Los autores del Reporte asumen que las democracias están atravesando una "crisis de gobernabilidad", si bien el informe no define rigurosamente el término, esa situación crítica es caracterizada como un estado de desequilibrio entre la sobrecarga de las demandas sociales, respecto de las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos. Así, se adelanta en la Introducción, "el dilema central de la gobernabilidad de la democracia" es que "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca". De manera más específica, se destaca que "el actual pesimismo (sobre el futuro de las democracias) parece originarse en la conjunción de tres tipos de desafíos al gobierno democrático".⁸⁵

Lo cierto es que la extraordinaria movilización intelectual y social de la década de los sesenta y la contestación del orden y de los valores dominantes en que se traduce, subrayan tras la ola democrática,⁸⁶ la inadecuación del régimen democrático a las sociedades del último tercio del siglo XX, fragilizando el

⁸⁵ Los cuales son: 1) Los desafíos contextuales: surgen de manera autónoma del "ambiente externo en el cual las democracias operan y que no son un producto directo del funcionamiento del gobierno democrático mismo. En tal sentido, "cambios en la distribución internacional del poder militar, político y económico, y en las relaciones entre las sociedades trilaterales y entre ellas con el Segundo y el Tercer Mundo, confrontan a las sociedades democráticas con un conjunto interrelacionado de desafíos contextuales los cuales no existían en la misma manera una década atrás". 2) Los problemas originados por la evolución social y la dinámica política de las propias sociedades trilaterales, los cuales podrían calificarse desafíos (societales) internos. El surgimiento de nuevos valores, especialmente en las generaciones más jóvenes, vinculados a un excesivo individualismo y a un creciente desencanto por la política y las formas de acción colectiva, como también la emergencia de una cierta "cultura adversaria", puramente contestataria, especialmente entre los intelectuales, los estudiantes y los medios masivos de comunicación, han venido minando los soportes culturales básicos de la legitimidad democrática. Y 3) Por último, "y quizá más seriamente, hay un conjunto de desafíos intrínsecos a la viabilidad del gobierno democrático los cuales surgen directamente del propio funcionamiento de la democracia". En tal sentido, si bien los desafíos contextuales, e incluso también los societales internos, son, por una parte distintos en cada sociedad, y además en alguna medida "controlables", los desafíos intrínsecos presentan un problema más inquietante. *Ibidem*.

⁸⁶ Huntington identifica un expansionismo de la democracia en el mundo, refiere tres llamadas olas democratizadoras (y dos en sentido inverso). En las primeras, un mayor número de países transitan desde los regímenes autoritarios hacia uno democrático en relación con la cantidad de naciones que desde la democracia experimentan un retorno al autoritarismo, dando por resultado de este proceso un valor neto favorable a la democratización. En las segundas, la evolución a partir de la democracia y en dirección al autoritarismo ocurre en un mayor número de sociedades que en aquellas que se democratizan a partir de regímenes autoritarios, lo cual se concreta en un saldo favorable al autoritarismo y en detrimento de la democratización. HUNTINGTON, Samuel, *La Tercera Ola. La Democratización a finales del Siglo XX*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1994, pp.17-40.

funcionamiento de la democracia y abriendo un amplio cuestionamiento sobre su efectiva viabilidad.

Su tesis parte del hecho de que las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo. En una perspectiva más general, el informe sostiene que la crisis política de las sociedades desarrolladas se debe a la aceleración del progreso tecnológico y a la complejización de su entramado social, condiciones en las que la gestión pública tradicional es incapaz de dar respuesta suficiente.⁸⁷

Esta llamada crisis de gobernabilidad (*governability crisis*), a principios de la década de los 70's y su referencia teórica, el "Informe sobre la Gobernabilidad de las Democracias", marcan el origen del discurso político sobre gobernabilidad. Posteriormente, la génesis teórica del concepto de gobernanza se situará, a mediados de 1980 y el grueso del debate en plena década de 1990.

Así, la referencia primigenia de la gobernabilidad se encuentra en el diagnóstico elaborado por la Comisión Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias en la década de los setentas, donde se afirmaba que las principales instituciones políticas del capitalismo avanzado habían llegado a una situación ingobernable caracterizada por una decepción ciudadana hacia el Estado y su burocracia.

⁸⁷ Según la Comisión, los gobiernos tendrían que reforzar siete áreas fundamentales:

- Planificación eficaz para el desarrollo económico y social;
- Fortalecimiento de las instituciones de liderazgo político, incluyendo a la propia administración pública;
- Revigorización de los partidos políticos;
- Restauración del balance entre el gobierno y los medios de comunicación;
- Revaloración de costos y funciones de la educación superior;
- Mayor intervención activa en el área de trabajo; y
- Creación de instituciones para la democracia.

Es este el parteaguas teórico de la presente investigación, donde a partir del concepto de gobernabilidad, se expondrá su tránsito al de gobernanza, el cual contrasta con la concepción tradicional de gobernar e introduce nuevos enfoques y espacios teóricos, ya que la Gobernanza no se reduce a sustituir el énfasis en los procesos electorales por el énfasis en el ejercicio de gobierno ni tampoco deja atrás la discusión acerca de cuáles son las condiciones político – administrativas que otorgarían al gobierno una mayor capacidad de gobernar con éxito.

CAPÍTULO 2. GOBERNANZA

2.1 DESARROLLO DE LA GOBERNANZA⁸⁸

En los años 80's del siglo XX, las transformaciones políticas y económicas vividas en países de Occidente llevaron a la privatización, la descentralización, la transferencia del manejo político y social del sector público al privado. Ello provocó que, por una parte, las funciones del gobierno se descentralizaran y se disgregaran a niveles de poder menor; y por otra, que en algunos rubros, la autoridad política se transfiriera a organizaciones supranacionales.

Consecuentemente, si bien en muchos países la sociedad civil se convirtió en un fiel de la balanza de varios acontecimientos, interviniendo de manera directa en decisiones de política pública, estos elementos también dieron como resultado la fragmentación de los sistemas políticos, una pluralidad de actores involucrados en la lucha por intereses comunes, la imposibilidad de poder distinguir acciones del espacio público y el privado, y la construcción de organizaciones y redes de defensa cruciales en la vida política.

Ante las nuevas circunstancias expuestas, donde se cuestiona la capacidad de los gobiernos, y donde parece que éstos han perdido el gobierno de su sociedad, un concepto bifrontal busca responder las interrogantes de cuál debe ser el proceso de dirección social, cómo gobernar, para la gobernación de una sociedad basta la acción del gobierno, tiene aún eficacia directiva, qué pasa con la sociedad, entre otras.

⁸⁸ El Diccionario de la Real Academia Española, define la gobernanza “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. La Academia no registra “gubernancia”, término recuperado por Carlos Fuentes en un discurso ante el senado en 1999. En cuanto a “governabilidad”, la acepción registrada es “cualidad de gobernable”. Se prefiere traducir el término francés *gouvernance* (inglés *governance*) por gobernanza, traducción propuesta por el Servicio de Traducción de la Comisión Europea. Este concepto, por un lado, rebasa el limitado marco del “gobierno” y, por otro, no se reduce a la “governabilidad”.

Este concepto busca que la política y la administración pública materialicen las demandas de la sociedad para hacer efectiva la razón de ser del Estado, por medio de las herramientas con las que cuenta el gobierno. La falta de cumplimiento de la justicia social y la carencia de medios efectivos para distribuir el ingreso, entre otros, han llevado a las sociedades a un desinterés por todo aquello relacionado con la política. Es entonces cuando el concepto de gobernanza se vuelve útil para coadyuvar a resolver la serie de ausencias de corte social, político y administrativo.

En este contexto, donde la acción directiva del gobierno había dado resultados menores a los esperados, se empieza a desarrollar en la teoría política, durante los años 80's y 90's, una distinción entre el actuar del gobierno y la dirección de la sociedad, distinción entre gobierno y gobernanza.

Así, en esos años, cambia el paradigma de las reformas, en gran parte debido a la incapacidad de la Nueva Gestión Pública de resolver los problemas de la delegación democrática y de la provisión de bienes, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma, tienden a ser reconocidos como gobernanza.⁸⁹

Para Graña el uso de la noción de gobernanza obedece a una crisis política que se plasma en la representatividad, en la participación y en la legitimidad de los modelos democráticos vigentes, así como en las acciones de los tradicionales actores políticos. “gobernanza aparece asociado a la emergencia de dispositivos

⁸⁹ PRATS Catalá, Joan, *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, INAP, Madrid, 2005, p. 130.

de articulación y agregación de intereses que las estructuras políticas tradicionales ya no son capaces de construir”.⁹⁰

En la diversidad de significados y de empleos de la expresión, todos entienden que la gobernanza sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas. El término identifica nuevas prácticas colectivas fundadas ya no en la dominación ni la violencia legítima, sino en la negociación y cooperación con base en ciertos principios sometidos a consenso. En todos los empleos del término, las fronteras público-privado tienden a borrarse, se privilegian aquellos mecanismos de gobierno que no necesitan de la autoridad del Estado, ni siquiera su sanción para funcionar, y se tiende a la creación de estructuras resultantes de la interacción múltiple. “Los flujos y las redes parecen describir más adecuadamente un mundo donde el poder es más móvil e inestable, el “*hard power*” de las armas cede el lugar al “*soft power*” de la gobernanza; el poder ya no viene “de arriba” sino que discurre en la negociación multiforme e incesante.”⁹¹

Las características que se le atribuyen a la gobernanza tienen mucho que ver con el propio desarrollo del concepto, ya que la gobernanza está estrechamente relacionada con los cambios acontecidos en las últimas tres décadas en el plano internacional. La globalización económica y financiera, los avances científicos y tecnológicos, la incorporación de la educación en amplias capas de la población, van a originar modificaciones en la estructura social, aunado al auge de organismos no gubernamentales y el creciente papel protagónico de la sociedad civil que han hecho que el Estado disminuya su rectoría en los contenidos económico y social, así como en la definición de la agenda pública, escenario que se ha presentado en diversos países.

⁹⁰ GRAÑA, François, “Todos contra el Estado: Usos y abusos de la gobernanza”, *Espacio Abierto*, Volumen 14, Número 4, Venezuela, Asociación Venezolana de Sociología, Maracaibo, octubre – diciembre 2005, pp.501-529.

⁹¹ MOREAU Desfarges, Philippe, *La Gouvernance. Que sais-je*, PUF, Paris, 2003.

En este sentido, Maynetz identifica tres etapas del desarrollo de la gobernanza:⁹²

- 1) a fines de la década de los sesenta, las teorías de planificación plagaron los estudios en reflexiones, y la propia acción estatal;
- 2) en los setenta, la forma de investigación e indagación de desarrollo de la gobernanza se focalizó en estudios empíricos sobre el contexto político y organizacional;
- 3) a fines de la década de los setenta hasta la década de los ochenta, el estudio de las políticas y su implementación fue tema abordado.

Aunque la génesis teórica de la gobernanza se remonta a 1985, y posteriormente en 1991 con los artículos de Hollingsworth y de Lindberg,⁹³ se considera como fecha de nacimiento el reporte del Banco Mundial de 1989.⁹⁴ Así, irrumpe en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso.

Posteriormente, en 1992 en el marco de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, se estableció la traducción de *governance* como: gobierno, administración, régimen de administración, autoridad o reglamentación.⁹⁵ Pero dicha categoría conseguiría trascender también en el área de los estudios administrativos (J. Stewart, 1996), de las políticas públicas (Philippe Brand, 1992) y en especial urbanas (Jan Kooiman, 1993), así como en el sector de las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 1992, y Richard Falk, 1995).

⁹² MAYNETZ, Renatte, "Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance", en *Instituciones y Desarrollo*, Número 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, noviembre 2000. www.iigov.org/iigov/pnud/revista/rev/dpcs/mayntz.htm

⁹³ "The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behavior" y "The Governance of the American Economy", Cambridge University Press 1991, respectivamente.

⁹⁴ "El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo", en dicho informe se señala que la incapacidad de gobernar y administrar el gobierno constituía el origen del fracasado desarrollo de la África negra, por lo que se requería menos y mejor gobierno y que "un mejor gobierno" (*a better governance*) requiere una reforma política que debe incluir la afirmación del imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en las transacciones.

⁹⁵ SOLÁ, Amadeu, "La Traducción de Governance", *Punto y Coma*, Número 65, enero - febrero 2000, <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>

Así, a partir de los 90's se ha ido estableciendo como foco de análisis, ya no la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino sus interacciones. En la literatura que se ocupa de la gobernanza, el "problema" irá desplazando al "conflicto", será más cuestión de "regulación" que de "reglamentación", se sugerirá la necesidad de consultar a numerosos individuos y grupos involucrados en ciertos asuntos colectivos, se hablará de una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa.

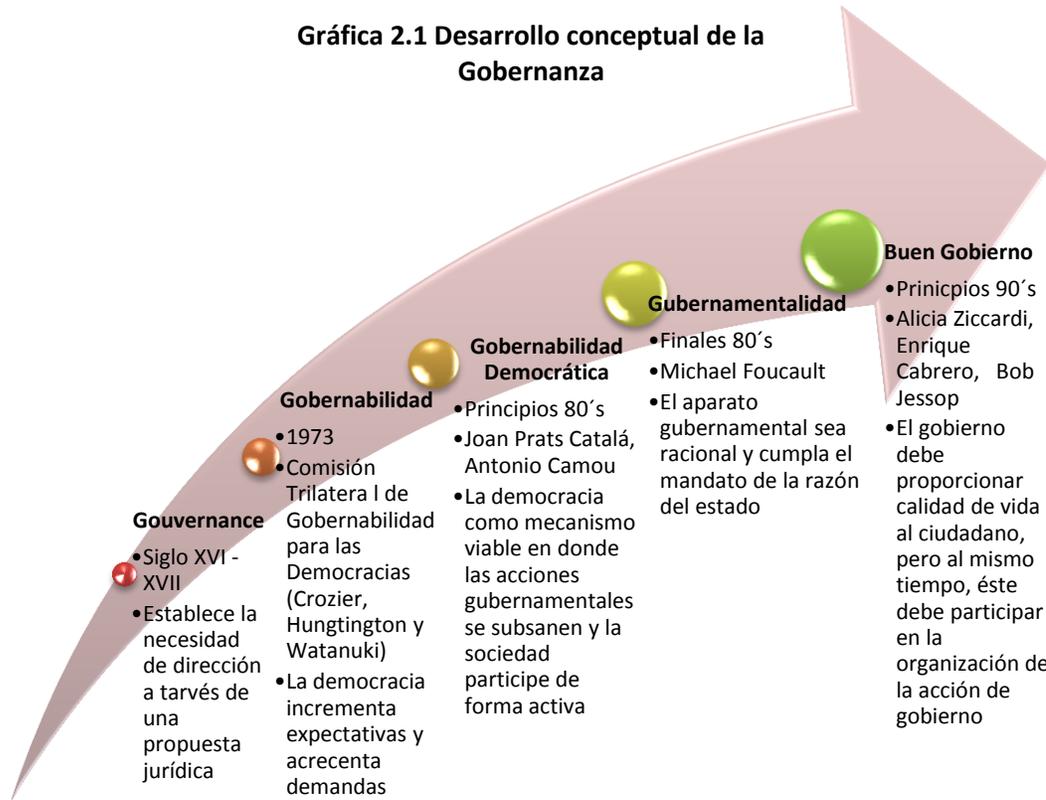
En un principio el término *governance* (gobernanza) se usó en el sentido de dirección (*steering*), equiparando gobernar con la acción de gobierno, de igual forma, estuvo mucho tiempo identificada con *governing* (elemento procedimental de gobernar), representando a su vez la perspectiva complementaria de aquella palabra institucional de los estudios dedicados al gobierno. De la misma forma, *governance* se utiliza como sinónimo de *politische steering* (dirección política).

Meneguzzo distingue la *governance* del *government*, donde se entiende por *governance* la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos actores presentes en él (interacciones). Por el contrario, la actividad del *government* se atribuye a las administraciones públicas, es decir, la coordinación de los actores del sistema socioeconómico.⁹⁶

La gobernanza frecuentemente es transcrita como gobernabilidad, gobernación, buen gobierno, gubernalidad, siendo conceptos distintos ya que su uso y aplicación refiere a fenómenos sociopolíticos diferentes, aunque vinculados en su raíz metodológica, y además, en el caso de ***gouvernance, gobernabilidad, gubernamentalidad y buen gobierno***, son nociones que van construyendo la gobernanza como se entiende actualmente. (Gráfica 2.1)

⁹⁶ MENEGUZZO, Marco, "De la New Public Management a la Public Governance: El Péndulo de la Investigación acerca de la Administración Pública", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Número 10, septiembre - diciembre 1997, INAP, Madrid, p. 38.

Gráfica 2.1 Desarrollo conceptual de la Gobernanza



Gobernabilidad Democrática, Gubernamentalidad y Buen Gobierno

El colapso de los sistemas económicos y políticos dio la pauta para que se descubriera la fortaleza de la sociedad y la existencia de numerosos procesos e instrumentos de autogobierno y autonomía en el seno de la sociedad. Consecuentemente se descubre que el conjunto de la sociedad tiene más capacidades directivas y regulatorias que las que posee el gobierno solo, por lo mismo que la gobernabilidad ya no depende únicamente de la acción unilateral de éste, sino de las formas de sinergia que el mismo gobierno establece con la sociedad para definir de manera asociada su sentido de dirección y de acción conjunta.⁹⁷

⁹⁷ Se puede referir, en términos generales, tres visiones de la gobernabilidad, una visión económica, representada por los neoliberales de la escuela de Chicago, con Milton Friedman y James Buchanan; una visión política abanderada por la Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias, y una tercera visión dual, en la que se encuentran causas de racionalidad y legitimidad, estudios sustentados por Jürgen Habermas y Claus Offe. La visión económica,

De acuerdo con Aguilar Villanueva, el problema de la gobernabilidad suele plantearse bajo el supuesto de que el agente principal o único de regulación o conducción de la sociedad es el Estado, más concretamente el gobierno. Este supuesto se relaciona con la práctica estatista y cultura política, a su vez relacionada con la baja capacidad de la sociedad para resolver sus problemas de convivencia. Bajo este planteamiento la gobernabilidad consiste en preguntarse acerca de la creación y el desarrollo de las capacidades de gobernar que tiene el gobierno, relegando a la sociedad como una realidad a ser gobernada por considerarla atrasada, incompetente, dividida, incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno.⁹⁸

Al respecto, en el Informe al Club Roma, se advierte:

“Se suele hablar equivocadamente de “ingobernabilidad” cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la *incapacidad de gobernar*. El uso del término “ingobernabilidad” es con frecuencia incorrecto y también peligroso. Es incorrecto porque lo que se entiende por ingobernabilidad de la sociedad, suele ser el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones. Y es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del gobierno, que a su vez echará la culpa a la sociedad (...) Es verdad que hay sociedades muy difíciles de gobernar, por excelente que sea su gobierno. Pero teniendo en cuenta las serias flaquezas de todos los gobiernos contemporáneos, habría que concentrar los esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar y no en inculpar a las sociedades tachándolas de “ingobernables”.⁹⁹

apoyándose en la teoría clásica de la economía sostiene que los problemas de gobernabilidad son producto de la exacerbada intromisión del Estado en los procesos económicos, pues la economía se politiza, es decir, la crisis de gobernabilidad es una crisis de incentivos individuales, ahorro y disciplina del trabajo, atribuibles a la excesiva intervención del Estado en la economía. En cambio, la visión política atribuye la falta de estabilidad o gobernabilidad al aspecto puramente político de una sociedad. La tercer visión, hace referencia a dos aspectos dentro de la vida estatal, el político y el económico administrativo. Habermas y Offe mantienen la teoría de la existencia de una doble crisis, la de entrada, en su acepción de crisis de legitimidad y de salida como crisis de racionalidad, cuando la burocracia no hace compatibles los mecanismos de control que le exige el sistema democrático. Así, la crisis de gobernabilidad es el producto de la crisis de gestión del gobierno y de la disminución de apoyo político ofrecido a los ciudadanos, constituye una crisis de insumos y productos del sistema político.

⁹⁸ AGUILAR Villanueva, Luís F., “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”, *Enlace*, Número 51, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, enero- marzo de 2001, p.18.

⁹⁹ DROR, Yehezkel, *La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma*, Galaxia Gutenberg - Círculo de lectores, Madrid, 1994, p.39.

La gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas. Alude a la tensión que existe entre gobierno y sociedad, y cuestiona al sistema como productor de decisiones políticas encargado de su ejecución, así como a su capacidad para estar a la altura de los problemas por resolver.¹⁰⁰ Es la causalidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte.¹⁰¹

Asimismo, si bien, en un principio se habló de gobernabilidad en términos de capacidad de gobierno y estabilidad, no necesariamente todos los gobiernos con amplios grados de gobernabilidad son democráticos; de ahí que surgiera con posterioridad el término “gobernabilidad democrática”, que denota la capacidad de un gobierno de procesar demandas, a través de un sistema democrático, que “resolverá los conflictos, problemas, a través de principios y mecanismos que definan la especificidad de este régimen, y no se produzcan regresiones autoritarias ni sean poderes fácticos los que los asuman, convirtiendo al régimen en irrelevante”.¹⁰²

Ante la pérdida de legitimidad por falta de confianza del ciudadano en las instituciones, se produce el tránsito de gobernabilidad a gobernabilidad democrática, caracterizada por “la invención institucional, para imaginar y crear nuevas instituciones frente a los poderes fácticos nacionales e institucionales y la capacidad de dar cuenta de la agenda de demandas sociales por la exclusión de vastos sectores de la sociedad”.¹⁰³

¹⁰⁰ ALCÁNTARA Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la Gobernabilidad de los Sistemas Políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 2004, p.39.

¹⁰¹ KOOIMAN J, Jan, “Governance and Governability”, *Modern Governance*, Gran Bretaña, SAGE Publications, 2004.

¹⁰² GARRETON, Manuel Antonio, “Gobernabilidad y cambio de matriz sociopolítica”, *Revista de la CEPAL*, Número 55, abril 1995, p.53.

¹⁰³ *Ibíd.*, p.59.

La gobernabilidad democrática, es entendida, en su concepción general como “la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas en los regímenes democráticos”.¹⁰⁴

Pero, mientras que en la gobernabilidad su foco de atención consiste en la averiguación y construcción de las capacidades que debe poseer un gobierno para gobernar a su sociedad, en la gobernanza el foco se desplaza complementariamente hacia fuera de él para centrarse en averiguar y construir los dispositivos idóneos de relación que tiene con su sociedad y que son los que se materializan y acreditan las capacidades requeridas de gobierno.¹⁰⁵

Nicandro distingue ambos términos, el de gobernabilidad democrática (*democratic governability*) es asociado por varios académicos a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia, el de gobernanza ha sido asociado a los de codirección, interacción y cogestión, y en algunos casos de conducción (*steering*) entre actores políticos y sociales.¹⁰⁶

Prats señala que la gobernabilidad no la puede garantizar sólo el gobierno, se garantiza hoy pasando del gobierno y de la gestión pública a la gobernanza, se necesita pasar de la administración pública al management y de éste a la gobernanza.¹⁰⁷

¹⁰⁴ NICANDRO Cruz, César, “Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”, en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina Magazine*, Número 15, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001, p.3 <http://www.iigov.org/dhial/dhial26>.

¹⁰⁵ AGUILAR Villanueva, Luis F., enero- marzo de 2001, op.cit., p.20.

¹⁰⁶ NICANDRO Cruz, Cesar, “Gobernabilidad y Governance Democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”, *Prospectiva* Núm. 19, noviembre 2001, Política Nueva A.C., p.16.

¹⁰⁷ PRATS Catalá, Joan, “La importancia de la Gobernabilidad Democrática en América Latina y en México”, *Prospectiva*, Número 19, Política Nueva AC, México, noviembre 2001, p.4.

Lo novedoso de la gobernanza es que abandona la noción del gobierno como único agente de gobernación de la sociedad, para darle mayor importancia al estudio de un proceso de múltiples agentes en los que el gobierno es el actor principal de la coordinación y regulación social; pero incluye a actores que poseen recursos y poderes para lograr su autorregulación en sus relaciones de intercambio y convivencia.

Por otra parte, Foucault estableció una relación importante entre el arte de gobierno y la legitimidad o confianza gestante con los gobernados. La gubernamentalidad, refiere, debe entenderse como el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis, reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer una forma específica de poder, y su blanco específico es la población, su forma principal constituye el saber de economía política y los instrumentos técnicos son los dispositivos de seguridad. Además, está constituida por tres elementos: el gobierno, la población y la economía política.¹⁰⁸

La gubernamentalidad se refiere a una forma específica de las relaciones de poder cuyo objeto es la población a partir de los dispositivos de seguridad. Es importante no pensar que la población como un agregado cualquiera de individuos, sino que es una unidad de gobierno activamente producida a partir de una serie de indicadores de la vida de estas poblaciones, donde se pone en juego cierto tipo de conocimiento experto.¹⁰⁹

Este concepto se diferencia de otras formas de poder como la soberanía, que ejerce un poder sobre un territorio y se caracteriza por la voluntad irrestricta del soberano sobre la muerte de los individuos (hacer morir y dejar vivir). La

¹⁰⁸ Véase FOUCAULT Michel, "La gubernamentalidad", *Espacios de Poder, Genealogía del Poder*, Número 6, Editorial La Piqueta, Madrid, 1991, pp. 9-26.

¹⁰⁹ "La población [...] No quiere decir simplemente un grupo humano numeroso, sino seres vivos atravesados, mandados y regidos por procesos y leyes biológicas. Una población tiene una tasa de natalidad, de mortalidad, tiene una curva y una pirámide de edad, una morbilidad, un estado de salud, una población puede perecer o puede, por el contrario, desarrollarse". Foucault Michel, "Las mallas del poder", en *Estética, Ética y Hermenéutica. Obras esenciales*, vol. III, Barcelona, Paidós. 1981 (1999), p.245.

gubernamentalidad se dirige hacia las poblaciones e involucra el nacimiento del biopoder, esto es, una intervención sobre la vida de las poblaciones (hacer vivir y dejar morir). Es en nombre del bienestar de la población que se despliega esta forma de gobierno.

Ferguson y Gupta han aplicado la categoría de “gubernamentalidad” más allá de los límites establecidos por Foucault, acuñando el concepto de “gubernamentalidad transnacional”. Con este concepto, pretenden dar cuenta de las transformaciones en las modalidades de poder que hasta hace algunas décadas se encontraban básicamente gravitando en torno al Estado nación, pero que cada vez más y de múltiples formas se encuentran articuladas a organismos y redes transnacionales a través de aparatos gubernamentales globales. Dicen proponer extender la discusión a modos de gobierno que están siendo establecidos a una escala global. No obstante, para estos autores se debe tener presente que comprender las emergentes modalidades de “gubernamentalidad transnacional” no significa simplemente un borramiento o desplazamiento de formas de poder ancladas en el Estado nación, sino que las rearticula y ordena de nuevas maneras.¹¹⁰

Ahora bien, como se señaló, ante una sociedad cada vez más demandante, los gobiernos se enfrentan al problema de armonizar los principios sobre los que cualquier sociedad que se aprecie de llamarse democrática se asienta: legitimidad, eficacia y estabilidad.

Bajo esta visión, en épocas contemporáneas aparece la expresión buen gobierno, básicamente a partir de 1989 cuando es utilizada por el Banco Mundial y, posteriormente por el Fondo Monetario Internacional. El término significa eficacia y eficiencia a través de la implantación de políticas de desarrollo y de

¹¹⁰ FERGUSON, James y Akhil Gupta, “Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality”, *American Ethnologist*, 29 (4), 2002, pp. 981-1002.

estrategias económico - financieras, pues estos organismos creen en la aplicación de un modelo liberal como vía para el crecimiento y desarrollo de un país.

Las interpretaciones sobre el buen gobierno han evolucionado, aparece como un concepto eminentemente económico y hoy tiene implicaciones de corte social. Recuperando a Soker, podemos resumir cinco tesis del buen gobierno:

- a) Se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él;
- b) Reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos;
- c) Identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva;
- d) Se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas;
- e) Reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

Gobernanza

El primer significado de gobernanza se refería exclusivamente a asuntos del Estado, por lo que su objetivo fue exclusivamente jurídico, para respaldar el derecho de propiedad de todas las instancias políticas. En una segunda fase, la gobernanza aludía a la cercanía con el gobierno, como el ente tangible a través del cual el ciudadano gestiona sus necesidades. A partir de los 90's el concepto fue más utilizado en los discursos políticos, en investigaciones académicas, incluso organismos internacionales lo retoman con su propia interpretación.

Las grandes problemáticas de la gobernanza son constantes:

- lograr que convivan, en paz interior y exterior y en prosperidad sostenida, millones de mujeres y de hombres que comparten un mismo territorio;
- garantizar el equilibrio entre las sociedades humanas y el medioambiente;
- administrar a largo plazo los recursos naturales escasos y frágiles;
- garantizar la autonomía, la libertad de pensamiento y de acción de las personas preservando, al mismo tiempo, la justicia social, la cohesión y el interés común;

- brindar a cada uno, considerado individualmente y a la comunidad entera, las mejores oportunidades de desarrollo pleno;
- permitir el desarrollo de las ciencias y técnicas sin dejarse llevar por el vértigo de su poder;
- garantizar para todos las condiciones de una vida digna;
- reconocer la diversidad y la riqueza de las culturas y tradiciones haciéndolas participar, al mismo tiempo, de la unidad y cohesión de la sociedad en su conjunto;
- adaptarse a la evolución del mundo conservando al mismo tiempo su identidad.¹¹¹

El neologismo gobernanza, cuya primera aparición en el siglo XV se presenta en el discurso político hasta principios de la década de 1990.¹¹² Su utilización a partir de los 90's en un principio por académicos anglosajones, como restricción del uso, al modo de gobierno de instituciones internacionales, posteriormente promueve un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos, fundado sobre la participación de la sociedad civil. El concepto se aplicó en el contexto urbano a la solución más eficiente de problemas de alcance local, en donde los actores, sociedad y gobierno tienen una relación cercana en razón al núcleo poblacional reducido y al sentido de pertenencia a su comunidad.

Desde entonces su presencia es permanente en todas las agencias del sistema de Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, en especial la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), al igual que en los otros ámbitos institucionales y académicos. Algunos de estos organismos internacionales definen a la Gobernanza de acuerdo con los objetivos para los cuales fueron establecidos ellos mismos.

¹¹¹ CALAME, Pierre, *Hacia una Revolución de la Gobernanza. Reinventar la Democracia*, Ediciones LOM, Santiago de Chile, 2009, p.19.

¹¹² Vidal señala que la palabra gobernanza, cuyo auge se remonta en el siglo XV es de origen francés, bajo la forma de "gouvernance", recalca en el mundo anglosajón a finales del XVII, y desde entonces es de circulación habitual allí como sinónimo de ejercicio del poder, de gestión de gobierno. (Aunque más tarde los ingleses utilizarían a la governance, como sinónimo de dirección de los barcos o naves que llevaban productos o buscaban territorios nuevos). De forma inesperada, a mediados de los años ochenta irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales ligados a los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. VIDAL-BENEYTO, Jose, "Las palabras de imperio: gobernabilidad y gobernanza", *El País*, 12 abril 2002. www.geocities.com/com/contragobernanza/gobernanza.htm

En este sentido la OCDE, a través de la “Commission on Global Governance”, define a la gobernanza como “la suma de numerosas maneras de cómo los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. Es decir, incluye a las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar la observancia, así como, los arreglos informales que las gentes y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad”.¹¹³

De igual forma, el Banco Mundial la define como “la manera mediante la cual se ejerce el poder en la gestión de recursos económicos y sociales de un país en vías de desarrollo”. De una forma más operativa señala que “La gobernanza es la gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos por medio de la creación de un sistema de normas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el fin de promover y valorizar los valores sociales hacia los cuales apuntan los individuos y los grupos”.¹¹⁴

Para el Banco Mundial, la gobernanza es un modelo de gestión estatal que, necesariamente, deberán adoptar los países en desarrollo; este modelo pretende reducir la intervención del Estado en las decisiones públicas y ampliar la participación social en tres grandes rubros: la economía, la política y la administración. De ahí que retome seis indicadores de “buena gobernanza”:

¹¹³ SÁNCHEZ, González José Juan, *Gestión Pública y Governance*, IAPEM, México, 2006, p.311.

¹¹⁴ The World Bank, *Governance and development*, Washington DC, 1992. Se define como una buena gestión administrativa del sector público con eje en cuatro asuntos: i) marco legal claro, estable y seguro para la resolución de los conflictos en un contexto jurídico competente e independiente; ii) responsabilización de los funcionarios públicos por sus acciones (*accountability*); iii) información confiable sobre las condiciones económicas, el presupuesto y los planes de gobierno, a disposición de los agentes económicos; iv) transparencia de la tarea administrativa y combate a la corrupción con vistas a asegurar un diálogo abierto y confiable entre los hombres públicos y los operadores económicos.

1. **Voz y Rendición de Cuentas:** incluye derechos humanos, políticos y civiles;
2. **Estabilidad Política y Ausencia de Violencia:** mide guerra civil, cambio violento de gobierno y amenaza de terrorismo;
3. **Efectividad Gubernamental:** calcula la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos;
4. **Calidad regulatoria:** mide la ausencia de políticas hostiles al mercado;
5. **Estado de Derecho:** evalúa la ausencia del abuso de poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las élites).

En estas perspectivas, predomina una visión no intervencionista y minimalista del Estado, una concepción estrictamente funcionalista e instrumentalista, que limita al Estado a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos, dejando de lado la esfera política como lugar para determinar un proyecto de sociedad, en beneficio de un enfoque de procedimientos, normas y la creación de instituciones para las regulaciones del mercado.

Sin embargo, la concepción europea es diferente, al entenderla como “las normas, procedimientos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes (...), particularmente desde el punto de vista de la apertura, de la participación, de la responsabilidad, de la eficacia y de la coherencia”.¹¹⁵ Es decir, la gobernanza no está determinada solamente por la estructura y sus particularidades, sino también está influenciada por la percepción, por parte de los actores que participan en ella, de los principios que rigen un orden político legítimo.

¹¹⁵ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. "Profundizar en la democracia de la Unión Europea"*. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Bruselas, octubre 2000. La UE incorpora este concepto-herramienta en la retórica que regula las relaciones con su área de influencia en el Hemisferio Sur. El Acuerdo de Cotonou de junio de 2000 entre la UE y 77 países de África, Caribe y Pacífico, define en su art.9 la buena gobernanza como “gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros con vistas al desarrollo equitativo y durable”, aludiendo luego a la transparencia de las decisiones públicas, la responsabilidad de las instituciones y la lucha contra la corrupción, MOREAU Desfarges, Philippe, 2003. op cit.

Como puede observarse, la gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, no se enfoca en el Estado y sus instituciones como los únicos actores políticos relevantes en la escala de valores de la autoridad jerárquica. Varias definiciones de gobernanza presentan un punto en común, el papel que desempeñan las redes ciudadanas y las organizaciones de individuos con la finalidad de conquistar logros comunes. Así, estas redes pueden ser transnacionales o representar nodos de confianza y reciprocidad.¹¹⁶

En su esencia, la gobernanza se refiere a la materia y los medios gracias a los cuales las preferencias de los ciudadanos se encuentran reflejadas en las decisiones y medidas de índole política, de tal manera que la pluralidad de intereses presentes en el seno de la sociedad sea transformada en acción unitaria y que los diferentes actores sociales la acepten y se sientan reflejados en ella.

Mayntz advierte que la evolución semántica de gobernanza ha llevado ahora dos acepciones:

- a) para indicar “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado, e
- b) indica algo mucho más amplio, toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social.¹¹⁷

¹¹⁶ Por ejemplo para Rhodes la gobernanza se refiere a una forma de auto – organización, a redes inter – organizacionales que trabajan y se caracterizan por su interdependencia, e incluyen intercambio de recursos, reglas reconocidas y una autonomía significativa frente al Estado, RHODES, R.A.W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997. Rosenau asienta que la gobernanza global es un sistema de normas que involucra en todos los niveles a la actividad humana, en donde el logro de metas a través del ejercicio del control tiene repercusiones transnacionales, Rosenau, J., “Governance in the Twenty First Century”, *Global Governance*, Número 1, USA, pp. 13 – 43. Para Hyden la gobernanza es el comando de reglas del juego político formal e informal, medidas que involucran un conjunto de normas sobre el ejercicio del poder al tratar de resolver conflictos, HYDEN, Goran, “The Governance Challenge in Africa”, en HYDEN, Goran, et.al., *African Perspectives on governance*, Treston – Asmara: Africa World Press Inc., 2000. Las tres referencias citadas en VALENCIA Escamilla, Laura (coordinadora), *Representación Política, Instituciones y Gobernanza*, UAM, México, 2007, p.252.

¹¹⁷ MAYNETZ, Renatte, 2000, op.cit, pp.35 – 51.

Para Joan Prats la gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas;
- Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. La orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas -requiere introducir flexibilidad-, perfiles competenciales de los gerentes -la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos-, cambio en los instrumentos de gestión -paso del plan a la estrategia-;
- No hay un modelo único de gobernanza. La gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal ni siquiera para las situaciones de alta complejidad a las que conviene que se aplique;
- La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia.;
- Esta conciencia de la limitación del conocimiento disponible ante cuestiones complejas, de la existencia de amplios márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de la decisión, hace que los objetivos de la gobernación no sean fáciles de decidir y queden sujetos a revisión frecuente;
- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo;
- El gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación con base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción.¹¹⁸

Si bien, no hay una concepción unívoca sobre gobernanza, si existen algunos elementos coincidentes, como la necesidad de contar con eficacia administrativa, de establecer fines y metas, de generar la transparencia y rendición de cuentas sobre todas las decisiones gubernamentales, generar marcos institucionales, explorar formas diferentes de cooperación entre la autoridad y el ciudadano, asentar redes entre los diversos actos gubernamentales y públicos.

¹¹⁸ PRATS, Catalá Joan, 2005, op. cit, pp.131-133.

El sentido que se propone en esta investigación para la gobernanza, va más allá de la que propone el Banco Mundial y la OCDE. Obviamente se encuentran, como en los principios del buen gobierno, las exigencias elementales de la democracia (acceso a la información, rendición de cuentas), pero se comparte también la atención europea a la percepción de los principios y de las prácticas efectivas, ya que el marco jurídico e institucional es inseparable, en primer lugar, de las representaciones que se hacen de los actores, y luego, de la práctica real de las instituciones. De ahí la importancia, como se propondrá subsecuentemente, de la participación ciudadana institucionalizada.

Si bien, no se comparte la visión de establecer recetas para la buena gobernanza, que garantizan en cualquier parte del planeta, a partir de modelos de economicismo dominante, la buena gestión de los asuntos públicos y, menos aún, la cohesión y el desarrollo pleno de la sociedad, si existen principios comunes de gobernanza, un marco de pensamiento que permite a toda sociedad disponer de una agenda común a partir de la cual cada una inventa, según sus raíces históricas, su propio modelo y sus propias prácticas.

2.2 TEORÍA DE LA GOBERNANZA Y SUS ALCANCES

Peters observa a la gobernanza, a través de algunos factores:

- El término es reciente,
- Tiene una referencia al establecimiento de fines,
- La solución de conflictos es una de sus principales objetivos,
- No es válida la suma cero, dado que los conflictos tienen solución en la medida de la participación de los implicados,
- Es un proceso en continuo ajuste,
- Es una actividad diferenciada,
- La responsabilidad pública y la rendición de cuentas, son indispensables dado que ya no se hace referencia a jerarquías inflexibles y el paradigma de la gobernación será la cogestión y la codirección.¹¹⁹

¹¹⁹ PETERS, Guy, "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Número 39, Caracas, octubre 2007.

El concepto de gobernanza proporciona dos tipos de capacidades al gobierno: la capacidad procedimental o administrativa y la política.

- a) la capacidad procedimental o administrativa, cumple la función de propiciar la efectividad (eficacia y eficiencia) en el aparato burocrático por medio de algunas técnicas como son: la certificación de los procesos públicos a través de la estandarización internacional, implantación de modelos de calidad, privatización y desregulación de algunos sectores y procesos, es decir, el manejo de métodos utilizados y probados en el ámbito privado.
- b) La capacidad política, por medio de la cual se busca dar movilidad al lado público del gobierno, es decir, legitimar el régimen político democrático, a través del ejercicio soberano con que cuenta la sociedad civil y exigir una rendición de cuentas real, transparentar la toma de decisiones y eliminar las prácticas de corrupción en aparatos burocráticos.

De la misma forma, Prats distinguen dos dimensiones, una estructural y otra dinámica:

- i. La dimensión estructural, hace referencia a arreglos institucionales existentes en una sociedad dada que constriñen e incentivan de una determinada manera a los actores intervinientes en la toma de decisiones públicas, y
- ii. La dimensión dinámica o de proceso, se refiere a las acciones de esos mismos actores que puede acabar afectando a la dimensión estructural.¹²⁰

Esta doble dimensión, permite focalizar a la gobernanza desde una perspectiva analítica como normativa. En el primer caso, implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes. Desde la perspectiva normativa, la

¹²⁰ PRATS, Catalá Joan, 2005, op.cit.

gobernanza compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.

Aquellos elementos que busca reconstruir la naturaleza de lo público, mediante la gobernanza son:

- a. Legalidad, presente como una condensación de los derechos ciudadanos, ya que la discriminación o la arbitrariedad son conductas antisociales que no tienen cabida en la nueva sociedad;
- b. Transparencia en el manejo de los recursos públicos, un principio rector en tanto que la discrecionalidad y el patrimonialismo se convierten en prácticas desterradas;
- c. **Se revalora el ámbito de lo público, que es el que representa un derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas y en la evaluación del desempeño gubernamental;**
- d. Los gobernantes adoptan el principio de la rendición de cuentas ya que sus decisiones, traducidas en programas públicos tienen un frente impacto social al perseguir el interés colectivo y el beneficio de la comunidad, de tal manera que el corporativismo y las prebendas clientelares ya no tiene cabida en este esquema.¹²¹

Por gobernanza se designa, de manera amplia, las nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos que se observan en múltiples niveles, tanto en el plano local como nacional e internacional y que articulan una relación virtuosa que promueve un equilibrio entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, en la que se busca finalmente el logro de un desarrollo económico, social, ambiental e institucional duradero, dejando en claro que la Gobernanza supera el proceso simple de toma de decisiones lineal y jerárquico (*top-down*) y permite integrar procesos más complejos, donde aquellos que participan están al principio pero también hacen parte de éste.

¹²¹ RIVERA Lugo, Roberto Fidel, *Gerencia Cataláctica: Anatomía de la Nueva Gerencia Pública*, Miguel Ángel Porrúa – IAPEM, México, 2007, p.277.

La gobernanza incluye las nociones de legislación, derecho, política, instituciones y gestión pública, pero sobre todo se interesa por la manera en que funcionan las cosas en realidad. Esta manera de funcionar depende por un lado de las instituciones, de las representaciones que se hace la sociedad del poder o de las condiciones en las cuales una comunidad se instituye. Por otro lado depende también del funcionamiento específico de los procedimientos, de la mentalidad y las problemáticas de quienes los hacen funcionar, de la relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, de las formas de cooperación que se entablan o no entre los actores, de la manera en que la sociedad se organiza en corporaciones, comunidades, asociaciones, etc.

En consecuencia, la comprensión de la gobernanza convoca a la historia, a la cultura, las ciencias políticas y al derecho administrativo, pero también a la sociología de las organizaciones.

La gobernanza expresa la interdependencia que existe entre las capacidades y orientaciones que el gobierno puede poseer y su acción directiva; denota, la capacidad directiva mediada por acciones y resultados. El concepto incluye como precondition las instituciones y recursos (de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos). Su aporte conceptual consiste en considerar a las instituciones y a los recursos estatales como componentes de la acción gubernamental. Las instituciones y los recursos del Estado otorgan facultades directivas al gobierno que representan (legal y financieramente), posibilidades de llevar a cabo acciones con resultados concretos. Por tanto, el concepto incluye la distinción entre capacidad directiva y eficacia del gobierno. Capacidad es posibilidad de emprender y promover acciones de interés colectivo. La eficacia es el resultado de la utilización de esa capacidad.

Por consiguiente, el foco de atención teórica y política se desplaza de la dotación de capacidades gubernativas (la cuestión de la gobernabilidad), hacia la utilización efectiva de acciones de dirección (modos de gobernar y pautas

orientadoras). Estas nuevas medidas serán puestas en práctica por los gobiernos para lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se entiendan, complementen y contrapesen. Como resultado de esta innovadora interacción el gobierno podrá identificar los problemas de convivencia, definir el rumbo político y plantear modos de organización para realizar los objetivos generales que aseguren el futuro de su sociedad.¹²²

Recientemente al término *governance* se le adicionan con la acepción de un nuevo estilo de gobierno, distinto del control jerárquico y caracterizado por una mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado, así, la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

El concepto de gobernanza se convierte en piedra angular para repensar la democracia, la participación social, la toma de decisiones, la ampliación de la política, la nueva función de los gobiernos y el papel de los diferentes actores sociales. Esta nueva concepción teórica se pone en marcha a nivel mundial a partir del proyecto “buena gobernanza” (*good governance*), impulsado por el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La buena gobernanza implica “un servicio público eficaz, un sistema judicial independiente y un marco legal para hacer cumplir los contratos; una administración responsable de los recursos públicos; un auditor público independiente, responsable ante el parlamento representativo; el respeto del derecho y de los derechos humanos en todos los niveles del gobierno; una estructura institucional pluralista y una prensa libre”.¹²³

¹²² AGUILAR Villanueva, Luis, *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, México, 2006, pp. 66-68.

¹²³ LEFTWICH, A. “Governance, Democracy and Development in the Third World”, *Third World Quarterly*, Número 14, 1993, p. 610, citado en RHODES, R.A.W., “La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno”, en CERRILLO I Martínez Agustí, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 99-122.

Al respecto, Leftwich identifica tres aspectos de la buena gobernanza: el sistémico, el político y el administrativo:

- I. El uso sistémico de la gobernanza es más amplio que de gobierno, haciendo referencia a la “distribución del poder político y económico tanto interno como externo”;
- II. El uso político se refiere a “un estado que disfruta tanto de legitimidad como de autoridad que conlleva un mandato democrático”;
- III. El uso administrativo se refiere a “un servicio público eficaz, abierto, responsable y auditado que tiene la competencia burocrática de ayudar a diseñar e implementar políticas públicas y gestionar cualquier sector público”.¹²⁴

Para el PNUD “la gobernanza es el ejercicio político, económico y administrativo de la autoridad para manejar los asuntos sociales. Este amplio concepto conjunta las estructuras organizacionales y las actividades centrales de gobiernos federales, regionales y locales; así como las del Parlamento, el poder Judicial, las instituciones, con las organizaciones y los individuos que constituyen la sociedad civil y el sector privado. Este concepto llamado gobernanza refuerza la calidad de las interacciones entre los mismos actores sociales, y entre ellos y el Estado”.¹²⁵

El concepto de “buena gobernanza” alude a una cultura de cooperación que permite acabar con la inquietud y establece un nuevo índice de desarrollo humano (IDH). El supuesto es que los cambios en la toma de decisiones, la mayor participación de actores, intereses y valores promoverán, a mediano plazo, la posibilidad de fortalecer en las sociedades emergentes el desarrollo humano, mediante el empoderamiento, la cooperación, la igualdad, la sustentabilidad y la seguridad.

¹²⁴ *Ibíd.*, p. 611

¹²⁵ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Participatory Local Governance: LIFE’s Method and Experience 1992–1997”, *Technical Advisory Paper 1*, Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE) - Management Development and Governance Division - United Nations Development Programme, New York, 1997.

En conclusión, la gobernanza se pone en práctica a partir del fomento de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello, “buena gobernanza” significa, ante todo, que cada ciudadano tiene voz en la toma de decisiones, ya sea de manera directa o mediante instituciones legítimamente constituidas que representan sus intereses.

Límites de la gobernanza

Finalmente, se apuntan algunas limitantes y alcances que, de acuerdo a diferentes autores, la gobernanza presenta.

- La teoría de la gobernanza es aplicada a los asuntos del "buen gobierno", bajo criterios eminentemente relacionados con la eficiencia administrativa de las políticas públicas en la escala nacional, o con el desempeño institucional en los asuntos relativos a la política económica y a la inserción nacional en el mercado global. Las escalas de actuación de este concepto van de la dimensión local hasta la supranacional y la gobernabilidad global, pero otorgando un peso decisivo a la dimensión del Estado nacional. Por el contrario, el término "gobernabilidad democrática" ha adquirido un peso mayor en la discusión relacionada con las ciencias sociales en general. Si bien sus preocupaciones son similares a las de la teoría del *governance*, su propuesta metodológica supera los asuntos de dirección de gobierno e incorpora el tema de la participación ciudadana, de la llamada sociedad civil, de las redes de intereses estratégicos agrupados en instituciones o en flujos organizativos que apenas prefiguran instituciones, como es el caso de las Organizaciones Públicas No Gubernamentales (OPNGs).

Mientras que para la teoría de la gobernanza el flujo de las decisiones va de arriba hacia abajo, en el segundo caso se cuestionan esos mecanismos decisorios propios de la democracia procedimental o delegativa, a los que se contraponen formas deliberativas propias de un nuevo debate democrático. Las escalas de actuación del concepto de gobernabilidad democrática abarcan

de lo global a lo local, sin despreciar las mediaciones que sigue articulando la dimensión nacional, aunque no adopta el enfoque estatocéntrico de la *governance theory*.

- La gobernanza funciona como un instrumento intelectual y político que, sea cual sea la especificidad de sus utilizaciones concretas, tiene un objetivo principal: suplir, en realidad sustituir, al poder político. Rosenau¹²⁶ elaboró un manifiesto que resume sus rasgos más característicos:
 - la presentación del mercado como instancia de regulación no sólo económica, sino también social;
 - el papel determinante de los actores no estatales, y en especial sociales, en el funcionamiento de la comunidad;
 - la multiplicidad de instancias, niveles y redes en la sociedad actual, que hacen necesariamente ineficaces los intentos de organización y control políticos de un gobierno central y que llevan a privilegiar las pautas de la coordinación interactiva y de la autorganización.
- La Gobernanza hoy expresa una pluralidad desde lo social, una profunda complejidad desde lo político, una multidimensionalidad desde lo institucional y ámbito polisémico desde la visualización de las clases y la lucha de clases.
- La gobernanza, tal como se conoce en la actualidad, centrada en el Estado y en los servicios públicos, se ve atacada por todas partes y parece estar claramente desfasada con respecto a la sociedad actual y más aún, a los desafíos esperados.

Las principales causas de este desfase tienen dos fuentes de origen complementarias. Por un lado, la rapidez de la evolución de las sociedades, que se ha acordado llamar mundialización, ha cambiado radicalmente la escala y la naturaleza de los problemas, mientras que los sistemas de

¹²⁶ ROSENAU, J.N.,y Czempiel E.O. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

regulación no siguieron el mismo ritmo. Por otro lado, las sociedades mismas se transformaron y los modelos clásicos de la democracia y de la acción pública ya no corresponden a las necesidades de la época. En consecuencia hay una crisis de escalas, de objetivos y de métodos. La crisis se agravó porque las políticas de reforma, mal concebidas y mal manejadas, no surtieron los efectos esperados.¹²⁷

- Gilles Paquet trata las “patologías de la gobernanza” desde una perspectiva sistémica y valiéndose de un análisis empírico. Su argumento central es la existencia de una crisis de los fundamentos de la “gobernanza”, bajo forma de una erosión de la confianza en la sociedad. Reconoce que se viven tiempos de intensa erosión de ese “capital de confianza” interpersonal; cuanto menor es la confianza mutua más difícil la colaboración, y la propia prosperidad económica se ve amenazada. Paquet convoca a un examen clínico de estas “disfunciones” atribuibles a la confianza perdida, y una “tecnología social” para intervenir en ellas, con vistas a la producción de una “confianza vigilante” en los sistemas expertos. Uno de los puntos más críticos de esta erosión de la confianza es el sector no lucrativo, basado por antonomasia en la solidaridad. La reciprocidad y los lazos comunitarios organizan buena parte de la vida

¹²⁷ Un análisis de este desfase de la gobernanza se articula en torno a cinco temas:

- 1) Las revoluciones científicas y técnicas nos hacen entrar en una nueva era, tanto por la escala de los problemas como por la naturaleza o las posibles modalidades de ejercicio de la democracia;
- 2) Por no haber creado regulaciones públicas adecuadas, la mundialización ha quedado actualmente en manos del mercado y de allí surge frecuentemente la confusión entre mundialización y globalización económica;
- 3) La democracia está en crisis, independientemente de su aparente triunfo mundial, va perdiendo su esencia por no ser ejercida en las escalas adecuadas, no ocuparse de los problemas fundamentales y no llevar a cabo su propia reforma;
- 4) Las estructuras y los marcos de pensamiento de la acción pública son inapropiados. Siguen marcados por el “taylorismo”. Su fragmentación y su cultura los vuelven poco aptos para tratar problemas complejos, manejar las relaciones y cooperaciones y tomar en cuenta la infinita diversidad de las situaciones; y
- 5) Las perspectivas y las estrategias de reforma, paralizadas durante mucho tiempo por la guerra fría, a menudo son cambiantes y poco eficientes. Su fracaso generó la idea ficticia de que la acción pública no es reformable.

CALAME, Pierre, 2009, op.cit.

cotidiana; así, muestra que infinidad de organizaciones simplemente colapsarían si debieran dejar de contar con el trabajo benévolo.¹²⁸

Los principales cuestionamientos a los teóricos de la gobernanza podrían resumirse como sigue:

- i) se tiende a confundir diagnóstico con pronóstico, de tal modo que la mera enunciación de cierto estado de cosas queda asociada a ciertas directivas de transformación;
- ii) en conexión con lo anterior, cierta interpretación definida de la gobernanza es presentada como procedimiento de validez general que hace abstracción de todo rasgo peculiar de la sociedad en cuestión;
- iii) se insiste en una “crisis de legitimidad” del Estado-providencia que no tiene ningún asidero empírico en las viejas democracias europeas, donde las responsabilidades sociales de los Estados no sólo no han disminuido sino que se han incrementado;
- iv) la falsa equiparación de gobierno y gobernanza en la que ésta debe sustituir a aquél, lleva a confundir política con mercado, y a subestimar ciertas funciones de gobierno que necesitan órganos ejecutivos centrales;
- v) la gobernanza uniformemente presentada como un imperativo de retracción estatal en los países menos desarrollados, contribuyó paradójicamente a una mayor deslegitimación del Estado y a una mayor degradación social y política, acentuó la desprotección económica y la desintegración social y desató la generalización de comportamientos colectivos anómicos y violentos.¹²⁹

¹²⁸ PAQUET, Gilles, *Pathologies de gouvernances. Essais de technologie sociale*, Liber, Montreal, 2004.

¹²⁹ GRAÑA, François, *Globalización, Gobernanza y Estado mínimo: Pocas luces y muchas sombras*. Versión abreviada y reelaborada del trabajo “*Diálogo social y gobernanza en la era del Estado mínimo*”, publicado por CINTERFOR Montevideo, Papeles de la oficina técnica, Número 16, mayo 2005. Programa ECOS-SUD de Investigación Científica entre Uruguay y Francia, 2004-2006.

CAPÍTULO 3. IDENTIDAD Y ACCIÓN CIUDADANA

3.1 SURGIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el discurso político en general, se alude a la participación de la sociedad en diversos planos y para propósitos muy diferentes; se habla de participación de ciudadanos, de organizaciones o de agrupaciones sociales, para encontrar soluciones a problemas concretos y de esta manera convertirse en un acto social.

Lo cierto es que el término participación está ligado a una **circunstancia específica** y a un **conjunto de voluntades humanas**,¹³⁰ ambos elementos necesarios para darle sentido concreto al concepto de participación, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla. Así, la participación necesariamente debe ser un acto voluntario, analizado por el individuo que se va a sumar a determinada causa para resolver alguna problemática establecida.¹³¹

El aspecto cualitativo de la participación ciudadana se encuentra en “su capacidad de alimentar los procesos sociales, fortalecer los vínculos entre ciudadanos y en orientar sus acciones en torno a una agenda con temas de relevancia comunitaria o pública, antes y más allá de las formas jurídicas que adopte”.¹³²

El surgimiento de la participación ciudadana se puede ubicar en el movimiento social reformista y democratizador, para perfeccionar la administración pública y eficientarla, “la participación ciudadana aparece como problema, primero

¹³⁰ MERINO, Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 4, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p.10.

¹³¹ El análisis de los procesos por los que los actores forman y definen las preferencias que distinguen sus posiciones en el juego político; el estudio de los modos y maneras en la que la información, la comunicación y la coordinación son relevantes a la hora de explicar los resultados de la acción política; y los análisis centrados en el estudio de la influencia de las instituciones, se ha llevado a cabo, dentro de la Ciencia Política, vía la llamada “Teoría de la Elección Racional” o “Teoría Económica de la Política”, expuesta en el primer capítulo, supra Capítulo 1.1.

¹³² ZAZUETA Villegas, Ricardo, *Participación Ciudadana*, Porrúa, México, 2003, p.4.

en los regímenes capitalistas desarrollados, asociada a la crisis de representatividad de las democracias liberales, que se hizo evidente a partir de la década de los sesentas, con la irrupción de poderosos movimientos sociales que emergen a la escena pública reivindicando nuevas formas de hacer política y de expresar sus intereses”.¹³³

Derivado de esta crisis de representatividad, en los 60's y 70's del siglo pasado, se desarrolló un movimiento reformista que luchó por democratizar el sistema político y burocrático, esto instituyó un espacio significativo para impulsar la participación ciudadana como una alternativa para la construcción del consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia.

Es decir, la participación ciudadana encontró su justificación en la crisis de eficacia del Estado; así, a fines de la década de los 70's se identificó a la participación ciudadana como una forma de descargar sobre la sociedad civil las acciones y responsabilidades públicas disminuyendo el tamaño del gobierno.

Es por eso, que la participación ciudadana aparece como una consecuencia natural de la crisis de representatividad de las instituciones políticas y gubernamentales. Tal crisis de representatividad se concretiza en una Administración Pública que responde cada vez menos, a problemáticas extensas y preocupantes: la pobreza en amplios sectores de la población ó la inseguridad pública; y en partidos políticos ajenos a la realidad ciudadana.¹³⁴

¹³³ CUNILL, Nuria, “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 58, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, noviembre - diciembre 1997, p.16. Nuria Cunill refiere además que “la participación aparece vinculada con la estrategia de “achicamiento del Estado” por vía del desplazamiento de funciones desde aquél hacia la esfera privada”, en CUNILL, Nuria, *Participación Ciudadana, Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela, 1991, p.11.

¹³⁴ Sánchez Morón afirma que “A la realidad de una Administración Pública cada vez más poderosa se une la de órganos de representación popular debilitados, un control judicial sobre la administración cada vez más mermado, así como una creciente burocratización de los partidos en tanto centros de agrupación de demandas políticas y sociales y como grupos de presión”, citado en CUNILL, Nuria, noviembre – diciembre 1997, op.cit., p.16.

Cunill señala que en los años recientes este debate, desarrollado especialmente en Europa, en torno a la idea de que el gobierno ha crecido demasiado, “ha redundado en el reflujó de la participación ciudadana asociada a la democratización del Estado. Y añade que:

“Al centrarse buena parte de las reformas en la reducción de las tareas y servicios públicos, por vía de que sean ejecutadas por organizaciones paragubernamentales o directamente por medio de la privatización, pierden relativamente peso los problemas vinculados con la responsabilidad y el control adquiriendo gran importancia, en cambio, los vinculados a la economía de costos y a la eficiencia en sí misma. En este sentido, las estrategias gubernamentales tienden a asumir cada vez más a la participación ciudadana como un medio para lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción y/o en la gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios”.¹³⁵

En los países de Tercer Mundo, de igual forma, al dificultarse el cumplimiento de las condiciones propias del Estado de bienestar y con la creciente demanda de servicios públicos, se presentó por un lado, un aumento de la escala de los servicios provistos por el Estado, y por otro, la demanda de servicios de grupos de la población (la cual crecía a una escala mayor que la economía de estos países).

Así, los gobiernos al darse cuenta que las dimensiones de la provisión de servicios crecía demasiado como para enfrentarlas a través de mecanismos convencionales, reconocieron en la participación ciudadana no sólo una alternativa y una estrategia adecuada para la implementación de políticas públicas, sino un requisito indispensable para ello.¹³⁶

Particularmente, en el ámbito político, la participación ciudadana plantea la existencia de una crisis del sistema representativo, sistema deficiente que genera

¹³⁵ Ibídem, p.16.

¹³⁶ Véase NATAL, Alejandro, “Participación Ciudadana y Administración del Desarrollo. Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional”, *Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*, Número 20, Colegio Mexiquense, México, 2002, p.9. En este sentido Kliskberg reconoce, en las sociedades latinoamericanas, un crecimiento continuo de abajo hacia arriba por la presión de “estructuras participatorias”, y una exigencia en aumento sobre el grado de “genuinidad” de las mismas; KLIKBERG, Bernardo, *Seis Tesis no convencionales sobre Participación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p.133.

problemas de orientación política y de gobernabilidad, debido, entre otras razones, a que por una parte la magnitud de la sociedad hace imposible que los sistemas representativos realmente encarnen los intereses de todos los ciudadanos y por otra, los sistemas de representación institucionalizados, como son los partidos políticos, distan mucho de representar los intereses de la ciudadanía, más bien representan intereses de grupo.¹³⁷

En sí, la población demanda participar, y por consiguiente la ciudadana empieza a ejercer presión al gobierno, y al reivindicar sus intereses deja de considerar al propio gobierno y a los partidos políticos como figuras únicas y representativas, y dota además de crítica al sistema impuesto por estos actores.

De esta forma, el ciudadano adquiere una figura autónoma al organizarse en torno a lo público, y deja de ser dependiente de los principales órganos e instituciones gubernamentales del Estado, es decir, se adjudica la autonomía política - administrativa, tomando actitudes y ejerciendo funciones (como gestor, organizador, ejecutor, decisor, planeador, administrador de recursos,

¹³⁷ Diversos autores han abordado el tema de la confianza o el déficit de confianza desde distintas perspectivas. Desde la teoría sociológica el déficit de confianza política se estudia como parte de los problemas de la modernidad. Autores como Giddens y Beck han planteado que la incertidumbre de las sociedades contemporáneas presupone una falta de ascendente de las instituciones sobre los individuos; la descomposición de los referentes que mantenían a la colectividad (el Estado, el progreso, los partidos políticos) ha dado lugar a procesos de individualización, donde todos los esfuerzos de definición se concentran en la figura del individuo. Por otra parte, algunas teorías de los partidos han vinculado el tema de la confianza al de la institucionalización de los sistemas de partidos y los cambios en el comportamiento electoral; al respecto, Mainwaring y Scully plantean que una de las dimensiones de la institucionalización de dichos sistemas es el de las raíces sociales de los partidos cuyos indicadores son, entre otros, la confianza y la percepción ciudadana de que los partidos son los legítimos agentes de representación. Otra perspectiva teórica centrada en el estudio de la opinión pública y la cultura política, es la que desarrolla investigaciones comparadas que han dado lugar a distintas hipótesis acerca de los perfiles de los individuos que menos o más confianza tienen en las instituciones. Finalmente, algunos análisis sobre las democracias consolidadas han señalado que el progresivo desgaste de la confianza en los partidos forma parte de un proceso de distanciamiento político de los ciudadanos expresado en la desalineación y la volatilidad electoral. Véase BECK, Ulrich, "Teoría de la Sociedad en Riesgo", en GIDDENS, Anthony, *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad*, Antrhopos, 2ª Edición, España, 2007; GIDDENS, Anthony, *Modernidad e Identidad del Yo. El Yo y la Sociedad en la Época Contemporánea*, Península, Barcelona, 1998; MAINWARING, Scott y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford California, 1995; CRESPO, José Antonio, "La Crisis Mundial de los Partidos Dominantes", *Metapolítica*, Vol. 3, Número 10, México, 1999, pp.297-311.

crea sus propias estructuras internas lineales bajo la pluralidad del consenso democrático de sus integrantes, coopera, critica, opina, propone soluciones, y un cúmulo de acciones y responsabilidades ciudadanas en su participar para atender las preocupaciones de su comunidad) que antes eran sólo de los actores gubernamentales - políticos, y que ahora son de ambos ejes sociales, un eje público y otro eje civil, los dos perseverando por los satisfactores de la sociedad y por el reconocimiento, validez y aceptación del uno con el otro.

Es en este contexto donde la Administración Pública establece rutas que motivan a la población de todos sus niveles y características sociales posibles, promueve medios de participación, espacios designados a la voluntad y capacidad individual de cada miembro que así lo desee, y que tenga la inquietud de querer participar, expresar, crear, sugerir y criticar ideas, que sean muestras claras de las carencias y de aquello que consideren urgente atender y dar solución.

La participación ciudadana es uno de los mecanismos centrales en el mejoramiento de la administración, pues los interesados directos pueden involucrarse en la gestión, a través de sugerencias, audiencias, consultas públicas, evaluaciones, etc.¹³⁸ La participación ciudadana se presenta como un proceso de modernización, que incluye, entre otros, la descentralización, simplificación de trámites, mediciones de productividad, etc.

Pero, ¿qué se pretende significar con la participación ciudadana?, ¿para qué o con quién se participa?, ¿dónde radica la importancia de ésta? y ¿qué tipo de objetivos persiguen?, estos cuestionamientos conducirán en este y el subsecuente capítulo, en principio a su conceptualización y posteriormente a desagregar sus elementos distinguiéndola así, de otros tipos de participación.

¹³⁸ Incluso Ziccardi refiere que un buen gobierno promueve equitativamente la participación institucionalizada y autónoma, para conocer la opinión de la ciudadanía sobre determinadas tareas que son de su interés para el diseño de las políticas públicas, el seguimiento y el control sobre las acciones estatales, ZICCARDI, Alicia, "La participación ciudadana en la gestión municipal", *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la construcción de una Política Social de Estado*, SEDESOL – FLACSO, México, 2002, p.44.

En primer lugar, se sostiene que la importancia de la participación ciudadana radica en su doble componente:

- a) la **identidad ciudadana** (qué es la ciudadanía), y
- b) la **acción ciudadana** (qué hace la ciudadanía).

La identidad ciudadana tiene que ver con la autovaloración del individuo en el espacio público, implica por parte de éste, el asumir una conciencia de ser sujeto de derechos y el conocimiento de los mismos. El otro componente de la participación ciudadana, la **acción ciudadana**, refiere a la actividad que realiza el sujeto de derechos para hacerlos efectivos.

Esta ciudadanía encuentra su fundamento en una idea central de modernidad, que concibe al humano como un individuo libre e independiente, que toma decisiones en cuanto a su propio destino y contribuye políticamente al bienestar de la sociedad.

3. 2 IDENTIDAD CIUDADANA

El significativo ciudadano, al igual que el de democracia, refieren al sujeto que se trasciende a sí mismo y se conecta con los otros en una nueva forma de existencia: la comunidad.¹³⁹ Ambos conceptos manifiestan la proyección desde el sujeto hacia algo que no es él mismo y que lo hace ser de otro modo, las realidades trascendentes a que da lugar la vida de la comunidad son: la libertad, la historia, la voluntad general; mediante ellas el individuo se convierte en ciudadano.

¹³⁹ Sartori reconoce que los seres humanos al vivir en un estado de anomia (término introducido por Durkheim, para referir falta de normas o incapacidad de la estructura social de proveer a ciertos individuos lo necesario para lograr las metas de la sociedad), buscan incesantemente una identidad, algún tipo de pertenencia, y que la coexistencia humana se organiza entorno a centros de gravedad que por mucho tiempo fueron “comunidades concretas”, pero que también pueden ser “comunidades abstractas” igualmente capaces de aportar un elemento de vinculación, en SARTORI, Giovanni, “Los fundamentos del pluralismo”, *Revista Leviatán*, Número 61, España, otoño 1995, pp.111-125.

El concepto de ciudadanía, básicamente se ha desarrollado en dos vertientes, la **sociología política** y la **filosofía política**.¹⁴⁰ La sociología cuestiona sobre el origen histórico del estatuto ciudadano, por su evolución y desarrollo, y por el contenido de los derechos que constituye la ciudadanía, y ubica estos procesos como parte de una larga etapa histórica en la que las relaciones entre los individuos y el Estado se han ido redefiniendo. En cambio la filosofía política, indaga sobre carácter y sentido de la ciudadanía, sobre el significado de ser ciudadano, sobre las relaciones que debe haber entre individuos y Estado, y sobre las relaciones entre ciudadanía y democracia.

Desde la perspectiva del primer enfoque, se habla de ciudadanía como pertenencia en el sentido de nacionalidad, es decir, las reglas que permiten a un país aceptar a alguien como nacional, como ciudadano con plenos derechos, fundados éstos en el otorgamiento de un reconocimiento de pertenencia al Estado-Nación. Al respecto, Janoski define a la ciudadanía como “la membresía pasiva y activa de individuos en un Estado - Nación con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado nivel de igualdad”.¹⁴¹

En cuanto a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, dentro del mismo enfoque sociológico, se identifican tres elementos constitutivos de la ciudadanía; el **elemento civil**, referente al conjunto de derechos necesarios para definir la libertad individual de las personas; el **elemento político**, el cual consigna el derecho a la participación en el ejercicio del poder en tanto miembro de una comunidad política, y por último el **elemento social**, vinculado a la gama de derechos que proporcionan un mínimo bienestar económico y de seguridad.

Cruzvillegas sintetiza este planteamiento acerca de los tres planos en que concibe la ciudadanía:

¹⁴⁰ Véase OLVERA Rivera, Alberto J., *Ciudadanía y Democracia*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 27, Instituto Federal Electoral, México, 2008.

¹⁴¹ JANOSKI, Thomas, *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional and Social Democratic Regimes*, Cambridge University, Cambridge, 1998, p.9.

“En primer lugar, que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos a la ciudad, empezando por la igualdad jurídica, por el acceso a los bienes y servicios, es decir, que los ciudadanos tengan la condición de ciudadanos en lo material, que allí donde vivan la ciudad exista. En segundo lugar, los ciudadanos sean plenamente ciudadanos, cuando lo son también del punto de vista político, cuando tienen los medios de participar en el gobierno de la ciudad, en los movimientos políticos, en la vida asociativa en los distintos mecanismos de participación. En tercer lugar, los ciudadanos también tienen que sentirse simbólicamente miembros de la ciudad, tienen que ser puntos de referencia visibles”¹⁴².

Asimismo, se puede asignar un periodo histórico a la formación de cada uno de estos elementos, identificando los derechos civiles al siglo XVIII, con la revolución francesa principalmente; los políticos al siglo XIX con los movimientos revolucionarios y las luchas obreras especialmente en Inglaterra, y los sociales en el siglo XX con la expansión del Estado de bienestar.¹⁴³

De esta forma, se puede diferenciar **derechos civiles, derechos políticos y derechos ciudadanos**. Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano y le permiten ser autónomo respecto del Estado, en tanto que consideran al individuo como un sujeto competente capaz de tomar decisiones y de reconocer sus intereses y preferencias. Los derechos políticos se refieren a la capacidad de los ciudadanos para elegir a quienes han de gobernarlos; y los derechos sociales garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad para todos los miembros de una comunidad en condiciones de igualdad.

Se puede también dar cuenta de **derechos pasivos o derechos activos**. Los primeros se refieren a aquellos que están en la ley y cuya aplicación opera como una concesión del Estado (la educación pública básica, salud a algunos segmentos organizados de la sociedad, derecho a la tierra administrado por el Estado, etc.); y los derechos activos son aquellos que implican la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

¹⁴² CRUZVILLEGAS Fuentes, Eréndira, *Sistematización de la Participación Ciudadana y Gestión Democrática en la Ciudad de México*, s/e, México, s/a.

¹⁴³ ARZALUZ Solano, María del Socorro, *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlanepantla y Nezahualcoyotl (1997 – 2000)*, IAPEM, México, 2001, p.60.

Por eso, se entiende a la ciudadanía como “*la posibilidad de participar en los procesos políticos, y la de tener acceso a los recursos del Estado*”,¹⁴⁴ desde esta perspectiva la ciudadanía es el reconocimiento de algunos grupos que conforman la sociedad los cuales tienen derechos y pueden participar mediante las formas y mecanismos institucionalizados.

Ahora bien, es necesario hacer dos precisiones, por un lado, la ciudadanía no solamente permite la inclusión y el reconocimiento de derechos, sino también implica simultáneamente la exclusión y el desconocimiento de otros. Si bien la ciudadanía como discurso apela a la universalidad y a la generalización, en la práctica funciona con una serie mayor o menor de exclusiones.

En este sentido, y particularmente para México, Olvera identifica “históricamente una aplicación segmentada de ciertos derechos sociales, una débil aplicación de derechos civiles y una anulación completa de los derechos políticos. Al contrario, hoy día tenemos derechos políticos, muy pocos derechos sociales y una aplicación radicalmente diferenciada de los derechos civiles”.¹⁴⁵

Y por otro lado, si bien en plazos muy largos en la historia es posible pensar que tanto conceptual como tácticamente los derechos se desarrollaron primero en el campo civil, después en el político y finalmente en el campo social, esto no quiere decir que esta secuencia sea aplicable universalmente en todos los países.

La ciudadanía es “un reconocido estatus de inclusión y pertenencia que apela a la existencia de una estructura de derechos universales. Pero también es un proceso histórico, resultado de una diversidad de prácticas y/o dinámicas que a su vez han seguido su propio patrón”.¹⁴⁶

¹⁴⁴ DE TEJERA, Héctor, *Imaginario ciudadano e imaginarios sobre lo ciudadano en democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002, p.168.

¹⁴⁵ OLVERA Rivera, Alberto J., op.cit., p.22.

¹⁴⁶ SERMEÑO, Ángel, “Ciudadanía y Teoría Democrática”, *Metapolítica*, Número 33, Volumen 8, México, enero – febrero 2004, p.88.

Las revoluciones del siglo XVIII, transformaron las relaciones políticas de los países de occidente, ya que el surgimiento del Estado - Nación y la primacía de la ideología liberal modificaron a su vez el conjunto social. La revolución industrial y los movimientos laborales en Inglaterra; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; las constituciones escritas y el nuevo conjunto de normas que dieron forma al Estado de Derecho, crearon nuevos lazos entre la sociedad y el gobierno, de esta manera se consolidó una separación entre la sociedad civil y Estado reconociendo, mediante el derecho, asuntos de índole privada y de interés público.

Estas revoluciones, especialmente la francesa, remplazaron el término súbdito por el de ciudadano, e innegablemente este cambio en el discurso político está asociado a un punto de ruptura en la historia de la institución ciudadana, esto es, la transición a un moderno modelo de ciudadanía, donde el sujeto se vuelve de nuevo ciudadano pero en un mundo de aparatos de Estado crecientes y reforzados, que a través de sus técnicas específicas produjeron un tipo de ciudadano disciplinado.

La conjunción del sistema jurídico y la economía capitalista propiciaron tales movimientos, traduciendo los derechos laborales en derechos sociales cívicos. **La ciudadanía evoluciona cuando los movimientos de participación logran traducir los derechos laborales en derechos sociales y de participación, de esta manera se apoderan de la esfera jurídica por los canales que la misma ley les provee.**¹⁴⁷

¹⁴⁷ La ciudadanía es una condición jurídica de una persona con relación al Estado al que pertenece, y esta condición le faculta intervenir en todos los asuntos esenciales que afecten a dicho Estado, por eso implica el cumplimiento de diversas normas acerca de lo que se debe hacer, de lo que se puede hacer y de lo que, incluso, se puede rehusar a hacer. Dentro de lo que se debe hacer está la obligación de contribuir en los gastos del gobierno mediante el pago de impuestos, y el respeto al marco legal vigente. Dentro de lo que puede hacer, esta delimitado por los derechos que aparecen en la Constitución, como es su derecho a ser elegido como representante de sus conciudadanos, ó elegir libremente a quien mejor convenga a sus intereses; a exteriorizar su opinión con relación a temas que le afecten; o incluso a influir en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Dentro de lo que puede rehusar a hacer está el hecho de decidir si se compromete o no a militar en alguna organización social o partido político alguno, ó a profesar alguna religión en especial. Por lo tanto la condición de ciudadanía supone un conjunto tanto de derechos como de obligaciones, que se

La ciudadanía como producto histórico se crea a partir de la interacción entre sociedad activa, leyes naturales, leyes universales e instituciones jurídicas, bajo condiciones específicas de lugar, cultura, política y participación.

Es decir, la ciudadanía es una relación social estructurada en función de cada proceso histórico y político, el concepto mismo se transforma cuando hay cambios en alguno de los tres elementos que lo conforman, es decir: quiénes la integran, qué derechos adquieren y la delimitación territorial del espacio en donde se ejercen.

Ahora bien, desde la otra perspectiva, la de la filosofía política, el concepto de ciudadanía remite a preguntas fundamentales sobre las relaciones entre individuos y Estado, acerca de la manera en que la comunidad se construye y cómo ésta se relaciona con el Estado.

Desde fines de los setentas del siglo pasado dos corrientes han debatido sobre la primacía del individuo o de la comunidad al momento de pensar en la ciudadanía. Por un lado, los defensores del **liberalismo clásico**, que con tres siglos de historia conservan sus postulados centrales como cimientos legales de las democracias contemporáneas; y los **comunitaristas**, filósofos que defienden la primacía de la comunidad frente al individuo como única vía para que en el capitalismo contemporáneo se pueda garantizar la convivencia, el orden y la concomitante expansión de las virtudes cívicas.

Estas dos formas distintas de entender el problema de la ciudadanía son constantes en la teoría política. La respuesta liberal clásica que insiste en la centralidad del individuo, en la necesidad de protegerlo de los excesos del Estado

adquieren en tanto se cumplan con una serie de requisitos relacionados con la nacionalidad, el lugar de radicación y la edad. Por eso, Mellado entiende a la ciudadanía como “una calidad jurídico-política que corresponde a ciertos individuos de un país, que el estado les reconoce bajo determinadas condiciones, y del reconocimiento de ella se deriva a favor de los ciudadanos, un conjunto de derechos públicos que son denominados *derechos políticos*”, en MELLADO Hernández, Roberto, *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, México, 2001, p.19.

y propiciar las condiciones para que en la búsqueda de su propio bienestar individual, el sujeto también pueda establecer relaciones de asociación y vínculos con otros de tal forma que por interés propio se construyan instituciones y prácticas beneficiosas a todos.¹⁴⁸

Contra la visión liberal, se presentó la llamada comunitarista, donde para algunos filósofos la identidad individual se forja en la integración en la comunidad y no en la autonomía radical del sujeto. Y por lo tanto, la primera responsabilidad y la mejor manifestación de ciudadanía son la defensa de la colectividad y la participación en sus instituciones y prácticas,¹⁴⁹ como define Taylor, la esencia de la libertad es la participación en el gobierno comunitario.

Los comunitaristas conciben a la ciudadanía como la participación en la vida comunitaria, como la defensa de sus valores y principios. Por tanto, las obligaciones de ciudadanía (participar y preservar los principios) son mayores a los derechos. El ciudadano debe ser activo, ya que de su acción depende el bienestar de la colectividad.

Esta corriente recibió muchas críticas, sobre todo por el hecho de que en las sociedades modernas no es posible encontrar un sólo conjunto de valores y normas compartidas. Si bien los postulados liberales tradicionales tampoco tiene mucho fundamento práctico, ya que la autonomía individual plena no puede existir en un mundo adscrito a categorías de clase, género, raza, religión, entre otras, lo cierto es que en sociedades modernas la defensa de valores y principios sólo puede pensarse dentro de la pluralidad y por tanto de la tolerancia con los otros.

¹⁴⁸ John Rawls, fundador de liberalismo contemporáneo, propone que, bajo condiciones de origen iguales, los individuos desarrollan en la búsqueda de su propio interés las capacidades y virtudes que mejor convienen al conjunto social, Véase RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

¹⁴⁹ Véase SANDEL, Michel, *Liberalismo y los Límites de la Justicia*, Gedisa, Barcelona, 2000; TAYLOR, Charles, *Fuentes del yo. La construcción de la Identidad Moderna*, Paidós, Barcelona, 1996; WALZER, Michel, *Las Esferas de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Estas diferencias han dado pie a una tercera corriente filosófica, **el republicanismo moderno**. Para Hannah Arendt, su principal sostén, la “ciudadanía es vista como el proceso de deliberación activa sobre proyecciones identitarias competitivas (...) cuyo valor (...) reside en la posibilidad de establecer formas de identidad colectiva que pueden ser reconocidas, probadas y transformadas en una forma discursiva y democrática”.¹⁵⁰

Hasta aquí la parte teórica del concepto, pero ante la pregunta inicial respecto al espacio en donde se desenvuelve la ciudadanía existe otro debate, la línea a veces imperceptible entre lo público y lo privado.¹⁵¹

El concepto de ciudadanía se refiere a individuos racionales libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder, ya que la fuente primaria y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de los ciudadanos.¹⁵² Peschard afirma que “la idea del ciudadano implica, asimismo ir más allá de lo privado, que es el área de las necesidades inmediatas del hombre y de la lucha por satisfacerlas. En la idea de ciudadanía se concibe al habitante de la ciudad, más allá de su espacio privado; sin distinciones étnicas, raciales, sociales, ideológicas o económicas”.¹⁵³

Bajo esta perspectiva, el ciudadano es concebido como protagonista de la esfera pública, pero desempeñando un papel muy diferente al del súbdito del

¹⁵⁰ MAUFEE, Chantal, *El Retorno de lo Político. Comunidad, Ciudadanía, Pluralismo y Democracia Radical*, Barcelona, Paidós, 1999, p.158. Sobre Hannah Arendt véase ARENDT, Hannah, *Sobre la Revolución*, Alianza Editorial, España, 2004; *La Condición Humana*, Editorial Paidós, España, 2005; *La Promesa de la Política*, Editorial Paidós, España, 2008, entre otros.

¹⁵¹ Básicamente se comprende al espacio privado como la “esfera personal reconocida”, reservada a las relaciones interpersonales, y que puede y debe estar sujeta a límites y normas, con una transparencia relativa, cuyos límites dependen de un contexto cultural y social; a diferencia del espacio público, siendo aquella esfera libre de accesibilidad de los comportamientos y decisiones de las personas en sociedad, caracterizada por una transparencia y publicidad de sus acciones, sujeta a restricciones normativas, pero que no solamente necesita, sino también produce derecho; Véase GARZÓN Valdés, Ernesto, *Lo Íntimo, lo Privado y lo Público*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008.

¹⁵² MELLADO Hernández, Roberto, op.cit., p.19.

¹⁵³ PESCHARD, Jaqueline, *La Cultura Política Democrática*, Cuadernos de Divulgación, Número 2, Instituto Federal Electoral, México, 1994, p.25.

Estado, cuyo radio de acción estaba limitado a someterse a las decisiones adoptadas por sus autoridades. En esta nueva visión, el ciudadano se convierte en un sujeto activo y propositivo, que se informa, actúa y ejerce sus derechos; se convierte, a su vez en vigilante de la acción oficial.

Uvalle considera que lo público manifiesta el espacio de convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía. En el espacio público se establece la diferencia entre individuo y ciudadano. Por lo tanto, el individuo está orientado al logro de objetivos privados en un ámbito particular, en tanto como ciudadano se trasciende del ámbito particular al público, en la medida en que exista una identidad social con otros ciudadanos. El concepto de lo público no se refiere precisamente al Estado; la relación de la sociedad con el Estado se establece a través del concepto de ciudadanía. Las necesidades colectivas y el interés común llevan a los ciudadanos a organizarse y participar en términos de igualdad y ejercer sus libertades políticas y públicas.¹⁵⁴

Se entiende por este interés colectivo, como “el interés de un grupo más o menos terminable de ciudadanos, perseguible de una manera unificada, por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes”,¹⁵⁵ pretende: a) presencia ciudadana en el diagnóstico, solución y toma de decisiones que afectan a la comunidad, b) control social, c) fomentar una democracia participativa, d) fortalecer las relaciones entre gobierno y sociedad.

En conclusión, el concepto de ciudadano corresponde a los **hombres que se asumen como sujetos, reconocen para sí y para los demás los derechos propios de su dignidad humana, que movidos según sus identificaciones y diferencias, acuerdan privadamente variados ámbitos de interacción, eligen**

¹⁵⁴ UVALLE, Ricardo, *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994, p.69.

¹⁵⁵ ACOSTA Arévalo, José Octavio, “La Participación Ciudadana en México”, en Fundación Friedrich Ebert, *Antología de Participación Ciudadana*, México, 1998, p.69.

autoridades a las que perciben como sus representantes y se asocian para participar colectivamente en la deliberación de las decisiones públicas.

Sin embargo, actualmente el término de ciudadanía ha estado ligado a la concepción esencialmente electoral de la democracia, estableciendo espacios autónomos, incluso irreconciliables, entre lo reconocido como público y aquello considerado privado.

En la tradición liberal se despolitiza el concepto ciudadano restringiéndolo al marco normativo y de legitimación electoral. La reconcepción del espacio público permite formar nuevos espacios de interacción social y de consenso, es decir, nuevos espacios públicos.¹⁵⁶ Si el Estado democrático, liberal y constitucional protege el asociacionismo civil, debe proteger estos nuevos espacios en que se desenvuelven la política y la participación ciudadana.

Es decir, la ciudadanía no puede explicarse sólo mediante los derechos que diseñan y otorgan los Estados. La movilización social da relevancia a tales derechos haciendo del individuo pasivo un sujeto capaz de hacer valer su posición

¹⁵⁶ El espacio público en un sentido básico es el conjunto de elementos y condiciones que atañen al interés general y que participan en su regulación: el territorio, las instancias de participación y de toma de decisiones, las políticas, la normatividad, entre los más importantes. El concepto de espacio público se ha vuelto central para la teoría de la democracia, a partir de su sistematización por parte de Habermas, quien en los años setentas y ochentas articuló su teoría de la acción comunicativa, en la que presenta la **discusión pública** como la única posibilidad de superar los conflictos sociales, gracias a la búsqueda de consensos que permitan el acuerdo y la cooperación a pesar de los disensos. Habermas delimita el concepto de opinión pública (öffentliche Meinung) con relación al espacio público (Öffentlichkeit), al definir éste como “un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está fundamentalmente abierta a todos los ciudadanos. En cada conversación en la que los individuos privados se reúnen como público se constituye una porción de espacio público. (...) Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de transferencia de influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son hoy tales medios del espacio público”, en HABERMAS, Jürgen, Öffentlichkeit (ein Lexikonartikel) 1964, citado en BOLADERAS Cucurella, Margarita, “La opinión pública en Habermas”, en *Análisis*, Número 26, Universidad de Barcelona – Facultad de Filosofía, Barcelona, 2001, pp.51-70. Véase HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gilli, Barcelona, 1981; RABOTNIKOF, Nora, *En busca de un lugar común: el Espacio Público en la Teoría Política Contemporánea*, UNAM, México, 2005.

en el conjunto social modificándolo.¹⁵⁷ A su vez, la identidad cultural del sujeto le provee de diversos incentivos para trascender sus acciones hacia asuntos tan distintos como su asunción en el orden social se lo dicte.

A la tarea de promover una nueva cultura política que favorezca el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, algunos le llaman “**empoderamiento**”,¹⁵⁸ mientras que otros lo conocen con el nombre de “**proceso de construcción de la ciudadanía**”.

Dicha construcción de la ciudadanía “pasa no solamente por una estrategia que permita garantizar la exigibilidad de un conjunto de derechos sociales, sino por fomentar una cultura de responsabilidad social que permita armonizar el pleno ejercicio de los derechos con el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la ciudadanía”. Cuando este objetivo se cumple las relaciones entre el Estado y la sociedad se encauzan mediante el ejercicio de los derechos políticos y eliminan las distorsiones que el clientelismo ha impuesto históricamente a las relaciones políticas.¹⁵⁹

Por lo tanto, ante la idea de reducir a la ciudadanía al reclamo de los derechos políticos y sociales que ella garantiza, únicamente como un soporte de derechos y beneficios, se antepone un concepto de ciudadanía que integra también la solidaridad, como responsabilidad cívica por el bien común, porque si bien es cierto que la interpretación de la sociedad se usa en razón de las acciones de sus miembros, no es menos cierto que el desenvolvimiento de esas teorías del desarrollo aparece rodeado y condicionado al humano libre, portador de derechos

¹⁵⁷ SOMERS, Margaret, “La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico”, en GARCÍA, Soledad y Steven Lukes, *Ciudadanía, Justicia Social, Identidad y Participación*, Siglo XXI, España, 2002.

¹⁵⁸ ZERMEÑO, Sergio, et al., “La Democracia Impertinente. Comités vecinales en una Cultura Estatal”, en *Pobreza y Organizaciones de la Sociedad Civil*, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, México 2001, pp.93-94.

¹⁵⁹ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, *La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000 – 2006, Una Valoración General*, Secretaria de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, México, 2006, p.27.

y deberes que configura el ciudadano moderno, ese ciudadano nutre de insumos a las teorías para que éstas graviten en razón de él y de sus expectativas.

3.3 ACCIÓN CIUDADANA

La expansión de la actividad ciudadana, a la que se ha hecho referencia, se traduce en una apropiación del espacio público por medio de su participación. La participación en los asuntos de interés público, se genera de los problemas locales que enfrenta la ciudadanía, toda vez que las demandas sociales requieren respuestas que logren cambios sustanciales en el ámbito social, económico, cultural y ambiental. Así, se busca mejorar las condiciones de vida por medio del acceso a los derechos básicos de salud, alimentación, educación y vivienda. La participación surge entonces a partir de estas necesidades, en las que los individuos manifiestan su capacidad en la solución de problemas y las acciones que desarrollan están encaminadas a lograr un cambio social a nivel colectivo.

Si bien se puede hablar de esta regulación que trasciende el espacio de lo político, como un primer nivel de participación en la vida pública, el fenómeno de la participación es sin embargo, más complejo que una movilización social acorde al sentido que la estructura de las relaciones sociales otorga a la comunidad, ya que representa una postura por momentos contraria a este sentido y se articula como un movimiento social para incidir en el nuevo sentido de la comunidad. “Se trata de un fenómeno nuevo en que los movimientos sociales logran establecer reglas de comportamiento público que llegan a ser institucionalizadas y protegidas por las entidades establecidas de la administración pública”,¹⁶⁰ en este contexto lo público funge como un concepto normativo.

Pero más allá de las normas que la legislación formal impone, el espacio público también es regulado por la actividad de distintos actores políticos. En el

¹⁶⁰ ÁLVAREZ Enríquez, Lucia (coordinador), *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, CIICyH UNAM – La Jornada Ediciones, México, 1997, p.9.

ámbito urbano la participación puede percibirse en el desarrollo de sus actividades mercantiles, educativas, cívicas o religiosas, actividades todas relacionadas a los asuntos públicos de la comunidad, en este sentido se da una *doble regulación* del espacio público.¹⁶¹

Álvarez entiende a la participación como una actividad orientada a “un fin que necesariamente se corresponde con encontrar respuesta o dar solución a una necesidad. Y la solución a una necesidad supone por lo general la modificación de las condiciones en que se plantea tal necesidad, o se reemplaza por otras que permitan atenderla”.¹⁶² Esta descripción parte de la perspectiva de un enfoque sistémico, ya que incorpora por lo menos tres elementos que son propios de los sistemas sociales, como son: **su permanente cambio, la complejidad en sus relaciones y la interacción que se produce en la articulación entre sus elementos**, en este caso la que se reproduce en la relación Estado-sociedad.

En términos simples, donde la participación es la acción en la que se toma parte o se es parte de algo, hablar de ésta refiere “la intervención de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo”.¹⁶³

Una definición más amplia, que sirve de base para la presente investigación, la elabora Senties al referir el concepto de participación como la forma en que las personas quienes integran las comunidades se organizan con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar sus objetivos comunes, tales como desarrollo y bienestar. Teniendo como base al individuo, los grupos y las comunidades más vulnerables con el objeto de incorporar soluciones factibles y eficaces, fundadas en un sistema y en acciones programadas, las cuales

¹⁶¹ *Ibidem*, p.8.

¹⁶² *Ibidem*, p.27.

¹⁶³ ARZALUZ Solano, Socorro, *La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano, Algunas Reflexiones Teóricas sobre el concepto*, IGLOM, México, 1999.

concreticen actividades promocionales, preventivas, correctivas, rehabilitatorias, dirigidas a elevar el nivel de calidad de vida de la población, evitando existan factores generadores de pobreza y marginalidad.¹⁶⁴

Este enfoque se sustenta en la convivencia del hombre, en el espacio físico y geográfico compartido con otros individuos, y sobre todo destaca la idea de cómo las colectividades pueden acceder a una etapa de **crecimiento y mejoramiento constante** en su forma de vida, además hace patente el sentido de la participación como elemento esencial en la **lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida** de la población.

Sin embargo, también hay autores que toman con reservas sus implicaciones, efectos en la sociedad, la función de sus mecanismos y lo que se puede esperar de ella. Por ejemplo Olmedo observa que:

“La idea de participación surge como término oficial en la época de crisis, especialmente en los países como México, donde el desempleo, el subempleo y la pobreza se extienden en forma creciente durante un tiempo indefinido... A la participación se le atribuyen tantas virtudes y tantas funciones positivas, que se le ha convertido en un término cargado de valores buenos, que rayan en lo mágico y lo religioso. No sólo los organismos internacionales, locales y municipales, sino también los organismos no gubernamentales y la propia sociedad y comunidad valoran, difunden y reproducen la idea de la participación como una buena idea *per se*... Actualmente todos hacen la apología de la participación. La participación aparece como la clave de la solución de los problemas: gobierno y ciudadanos de la mano para resolver los problemas del ciudadano”.¹⁶⁵

Lo cierto es que definir el término participación, lleva a encontrar diferentes concepciones y orientaciones, ya que, por un lado, tiene que ver con la forma en que los investigadores sociales observan e interpretan las interacciones que se propician en el marco del funcionamiento de los sistemas sociales, y por otro; porque la complejidad de las formas que ha adquirido el fenómeno de la participación han sido muy variadas y los planos en que se ha expresado han sido también diversos.

¹⁶⁴ SENTIES E., Yolanda, *La Organización de la Participación Ciudadana*, Centro de Estudios Municipales – Secretaría de Gobernación, México, 1987, p.22.

¹⁶⁵ OLMEDO, Raúl, *El Cuarto Orden del Estado, El Gobierno de la Comunidad*, Comuna, México, 2000, p.89.

Sobre esta complejidad conceptual de la participación, Merino reconoce que son pocos los términos usados con frecuencia en el lenguaje político, y que además ninguno goza de mejor fama, aunque de repente puede ser un concepto demasiado amplio para tratar de abarcar todas las connotaciones posibles en una sola definición; sin embargo, señala que en principio significa “tomar parte”, o sea convertirse uno mismo en parte de una organización, también significa “compartir” algo con alguien, esta participación se da con otros, en el sentido de participar con alguien más. Existen entonces, dos ingredientes específicos fundamentales: **un conjunto de voluntades y una circunstancia específica.**¹⁶⁶

De manera similar, Arzaluz atribuye dos sentidos al término de participación, a saber, uno fuerte y uno débil. En el sentido fuerte, participar significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, donde ser parte de las decisiones implica una posibilidad real de concurrir en la determinación, de forma equitativa y con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida colectiva. En el sentido débil, participar significa tomar parte de un modo más o menos intenso y establecer una regularidad en las características de un grupo o una asociación, exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir en las decisiones de mayor relevancia que se toman en los centros de gobierno de la colectividad en cuestión.¹⁶⁷

Castillo identifica también dos elementos conformadores de la participación, al entenderla como un acto social, donde la voluntad individual se suma a favor de una acción colectiva, siendo además una expresión de la voluntad humana determinada por el medio social y económico y por los rasgos singulares de las personas decididas a tomar parte de una organización. Además reconoce que hay un difícil equilibrio entre el ambiente que los rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en asuntos públicos.¹⁶⁸

¹⁶⁶ MERINO Mauricio, 1995, op.cit., pp.11-30.

¹⁶⁷ ARZALUZ Solano, María del Socorro, 2001, op.cit.

¹⁶⁸ CASTILLO Tejeda, Eliseo, “Participación social en Tamaulipas”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México, 1983, pp.37-54

Así, se puede referir a la participación:

- a) como una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta,
- b) como aquella actividad que se realiza de manera individual o colectiva, pero que se lleva a cabo dentro de o con respecto al ámbito público, entendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; y
- c) como una actividad con repercusiones sociales que refiere a características precisas: **intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación.**¹⁶⁹

La participación de la sociedad se entiende entonces como un “proceso de involucramiento, cooperación y responsabilidad de los grupos sociales, tendientes a la organización y capacitación para desarrollar acciones colectivas (...), implica la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones con responsabilidad y contribuir al logro de los objetivos. También propicia las estrategias para dar respuesta a las necesidades inmediatas y de calidad de vida”.¹⁷⁰

De acuerdo a lo que señala Merino, la participación es “el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas”. A fin de explicar esta importancia, Merino hace un recuento histórico del proceso de construcción de la democracia y de la representación política y señala que ésta representó la “forma más acabada de la participación de los ciudadanos”.¹⁷¹

¹⁶⁹ ÁLVAREZ Enríquez, Lucia, 1997, op.cit., p.27.

¹⁷⁰ CHÁVEZ Carapia, Julia del Carmen, *La Participación Social en la Ciudad de México: Una Redimensión para Delegaciones Políticas y Municipios*, Plaza y Valdés – ENTS-UNAM, México, 2001, p.9. Se entiende por involucramiento la capacidad de los individuos de desarrollar acciones por medio de un compromiso racional, asumiendo un papel activo en la toma de decisiones y en las responsabilidades asignadas por el grupo organizado. Se precisa que el compromiso incluye acuerdos consientes para lograr metas o beneficios individuales y comunes y se define la responsabilidad como una cualidad para rendir cuentas de las acciones a otros. Chávez Carapia señala que la participación social en México se desarrolla principalmente en el ámbito económico y social con el fin de satisfacer las necesidades sociales de la población y con ello cubrir “mínimos de bienestar”, por lo que se utiliza generalmente como una “estrategia de supervivencia”.

¹⁷¹ MERINO, Mauricio, 1995, op.cit., p.29.

Pero explica, retomando a Bobbio, para sentenciar que la verdadera democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas formuladas en el pasado, y que los partidos políticos se han convertido en la causa principal de esa desatención. Por lo que “uno de los problemas teóricos y prácticos de mayor relevancia en las democracias occidentales consiste en evitar que las grandes organizaciones partidistas se desprendan de la vida cotidiana de los ciudadanos”, y de sus problemas, agrega.¹⁷²

De tal manera que la participación se concibe por un lado, como un recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado (visión gubernamental) y por otro, como complemento del primero, se visualiza como la influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan su calidad de vida. Se puede así, distinguir dos grados de participación, aquel en que existe la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones del gobierno y otro que destaca la postura de un individuo.

Por lo tanto, para ahondar en el estudio de la participación, ésta debe ser abordada en una doble dimensión:

1. Como **recurso o instrumento** para desarrollar una gestión pública exitosa, desde la perspectiva de los gobiernos y los organismos internacionales, y
2. Como un **fenómeno de acción colectiva** orientado a proyectar y resolver intereses y necesidades sociales, desde la perspectiva de la sociedad civil.¹⁷³

La organización de los ciudadanos inicia un proceso en el cual se convierten en actores sociales generadores de cambios; en la organización los colectivos no sólo se forman sino se consolidan, responden a la necesidad de organizarse en grupo para la solución de necesidades de acuerdo a intereses económicos, políticos, sociales y culturales. Quienes se organizan comparten

¹⁷² BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, FCE, México, 1992, pp.24-25.

¹⁷³ Véase ÁLVAREZ, Lucía, *La Sociedad Civil en la Ciudad de México. Actores Sociales, Oportunidades Políticas y Esfera Pública*, CIICH – UNAM - Plaza y Valdés, México, 2004, p.49.

valores como la solidaridad, además, otro aspecto importante es el de la identidad que se genera a través de la participación.

Por lo tanto, se puede describir a la participación como un proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Advirtiéndose además, que dicho proceso es dinámico, complejo, articulado, y que implica diferentes momentos y niveles.¹⁷⁴

La participación es la acción orientada hacia un fin que da respuesta a una necesidad, modifica condiciones y situaciones. Supone un grado de conciencia acerca de la acción: qué, para qué, por qué se actúa. Esta conciencia es la que le da sentido a la acción y tiene elementos transformadores.

Para Galeana en cambio, la participación se refiere a “un proceso de manifestación y cooperación que propicia la integración de esfuerzos para enfrentar problemas y gestionar requerimientos que den respuesta a sus necesidades y demandas prioritarias a nivel individual, grupal y colectivo, lo que implica un mecanismo que potencializa los recursos y esfuerzos particulares e institucionales”.¹⁷⁵

Se entiende que este mecanismo, al que hace mención Galeana en su descripción, forma parte de las instancias formales (consejos, comités, asambleas) que se crean desde el gobierno para desarrollar o potenciar la participación a partir de un marco institucional, lo que se definirá, posteriormente en esta investigación como **participación ciudadana institucionalizada**.¹⁷⁶

¹⁷⁴ CHÁVEZ Carapia, Julia del Carmen (coordinador), *Participación Social: Retos y Perspectivas*, Plaza y Valdez-UNAM-ENTS, México, 2006, p.11.

¹⁷⁵ GALEANA, Silvia, *Campos de Acción del Trabajo Social*, en Manual de Trabajo Social. Plaza y Valdez-UNAM-ENTS, México, 2004, p.143.

¹⁷⁶ Una crítica a esta percepción, la promociona por ejemplo Bazdrech, quien señala que si bien la actividad ciudadana pone límites o controles al ejercicio del poder y que participar es tomar parte, con derechos y obligaciones, esta acción es siempre actuada por los gobernados. Sea la iniciativa que sea, son los gobernados quienes deciden y llevan a cabo ese tomar parte en el ejercicio del

Esta interacción involucra relaciones de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan las relaciones humanas, y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los involucrados en esta interacción. Estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener un efecto positivo o negativo en los procesos de participación.

En consecuencia, tampoco debe extrañarse el surgimiento de conflictos en los procesos participativos, toda vez que, como señala Arteaga, “la participación siempre se manifiesta en función de intereses de los sectores sociales o fuerzas que intervienen. Por esta razón no necesaria ni fácilmente se logra un consenso social”.¹⁷⁷

En conclusión, la definición de los conceptos, *ciudadanía* y *participación* nos proporcionan los elementos para ubicar el concepto de participación ciudadana en el marco de la nueva relación Estado – sociedad que se plantea en estos tiempos de “modernidad democrática”. Pero antes de concretar esta tarea es conveniente hacer una revisión de algunas definiciones que han elaborado diversos investigadores del tema.

poder con un propósito definido. La participación por si misma señala, no tiene una finalidad o contenido específico, en cada caso hay un motivo para vender la idea de la participación, BAZDRECH Parada, Miguel, “Cambio municipal y participación social”, en CABRERO Mendoza, Enrique, *Políticas Públicas Municipales, una Agenda de Construcción*, CIDE - Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

¹⁷⁷ ARTEAGA, Carlos, et al., “La participación ciudadana ¿una ausencia?”, *Revista de Trabajo Social*, Número 24-25, ENTS-UNAM, octubre 1999, p.73.

CAPÍTULO 4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1 PERCEPCIONES Y CONNOTACIONES CONCEPTUALES

A diferencia de otros tipos de participación, en la ciudadana aparece como elemento principal, el entorno de lo público, interactuando sólo con aquellos sujetos a quienes se les reconocen derechos y obligaciones, y limitando de la acción social a todas aquellas personas que no cumplen con estos requisitos.

Entonces, la participación ciudadana es tomar parte en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública. “Y la cosa pública (...) es lo que afecta a la sociedad en su conjunto y le interesa, no es un monopolio exclusivo del Estado (...), los poderes y organizaciones que la conforman tienen que velar por el interés general y por la eficacia en las actuaciones encaminadas a alcanzarlo”.¹⁷⁸

Cuando se habla de participación ciudadana se hace alusión a organizar a los ciudadanos para que participen en la acción de gobierno encaminada a su beneficio. Las asociaciones de vecinos, los grupos ambientalistas, los gremios profesionales, entre otros, son el ejemplo de organizaciones ciudadanas que han de coordinarse conjuntamente con el gobierno para dar acción y seguimiento a políticas nacionales de Estado.

Para Cunill la participación ciudadana se refiere a que los individuos, en tanto ciudadanos, participan o toman parte en los asuntos públicos del Estado. Es una forma de expresar y vivir la relación entre gobierno y sociedad, y es ineludible en la gestión del gobierno. La participación ciudadana es el medio de socializar la política y una forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil, y por ende, de fortalecer a ésta.¹⁷⁹

¹⁷⁸ PINTADO, Fernando, *La Participación Ciudadana en la vida de las Ciudades*, Editorial Del Serbal, España, 2000, p.21.

¹⁷⁹ Véase CUNILL, Nuria, 1991, op.cit., p.44.

La participación ciudadana conlleva dos percepciones:

- a) la que hace **alusión estrecha con la democracia** bajo una esencia formal, frecuentemente se expresa a través del voto ciudadano en elecciones, plebiscitos, referéndum, consultas públicas e iniciativas populares; y
- b) en los enfoques de la participación ciudadana directa con énfasis en las **resoluciones de problemas locales** con participación pública, para ello se aluden a experiencias de autogobierno, procesos autogestivos, y formas de acercamiento entre el gobierno y la población para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se quieren resolver”.¹⁸⁰

De tal manera que la participación ciudadana se puede establecer en tres connotaciones:

- **Como derecho:** Facultad de involucrarse en asuntos públicos para influir en su devenir,
- **Como deber:** Responsabilidad de intervenir en asuntos públicos en la medida en que se es parte de una comunidad,
- **Como mecanismo:** Instrumento por el que se pueden ejercer los deberes y derechos.

Cunill distingue dos tipos de participación ciudadana, según desde dónde provenga, en el primer caso, se refiere aquella que está orientada al fortalecimiento de la sociedad civil y en el segundo, como una forma de socialización de la política. **La modalidad participativa de la socialización de la política es realizada desde arriba, en tanto la identificada como una forma de fortalecimiento de la sociedad proviene desde abajo.**

En este mismo sentido, Álvarez señala que la participación ciudadana nos remite a esa acción participativa en la que los individuos y los actores toman parte en los asuntos públicos ya sea 1) a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales, o 2) mediante el desarrollo de una

¹⁸⁰ ÁLVAREZ, Eréndira y Castro Óscar, *Participación Ciudadana y Gobierno Local*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC, México, 2000, p.18.

política emanada desde la sociedad civil que genera mecanismos de presión e intervención y espacios de intermediación, con repercusiones en la opinión pública o en las políticas públicas.¹⁸¹

Esta propuesta considera que la interacción que se establece entre los ciudadanos con el Estado, es en un marco de derechos y obligaciones, para todos los entornos de sistema-gobierno: Federal, Estatal y Municipal o Delegacional, como parte de las operaciones que se producen con la participación ciudadana.

Conviene agregar que la participación ciudadana se puede manifestar a través de diferentes mecanismos que bien pueden ser por un lado; comités ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, sindicatos, organizaciones sociales, consejos, asambleas ciudadanas, movimientos sociales, etc.; o mediante instrumentos, como el referéndum, el plebiscito, o las consultas públicas, entre otros.

Ziccardi, considera que es en el **ámbito local** donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva, ya que en el ámbito de lo cotidiano y local puede existir un mayor acercamiento e interacción entre las autoridades y los ciudadanos, sin embargo, precisa que debe existir interés y compromiso además de corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos.¹⁸²

Aunque la forma de cómo se “toma parte en los asuntos públicos”, todavía genera serios cuestionamientos, toda vez que la experiencia nos remite a señalar que el gobierno, en sus tres niveles, continúa tomando las decisiones de los asuntos públicos, como es la elaboración y aplicación de las políticas de desarrollo social.

¹⁸¹ ÁLVAREZ, Lucía, 2004, op.cit., p.51.

¹⁸² ZICCARDI, Alicia, *Los Actores de la Participación Ciudadana*, IJ-UNAM, México, s/a, p.2.

También significa que para arribar al tipo de participación descrito, debe plantearse seriamente abrir mecanismos que permitan:

- a) “la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de los ciudadanos y grupos sociales para facilitar su intervención en los asuntos públicos”; y
- b) “la creación de una nueva institucionalidad orientada no sólo a convertir la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, sino también a retirar del Estado el monopolio exclusivo de la definición de los temas públicos y de la agenda social”.¹⁸³

Referente al segundo inciso, el Banco Interamericano de Desarrollo define a la participación ciudadana como instrumento de empoderamiento y movilización de la gente (como actores y supervisores de su propio desarrollo), como “un fin y un medio de desarrollo, que puede contribuir a crear y mantener democracias estables y buenos gobiernos, así como el crecimiento económico, promoviendo la inserción social y mejorando la sustentabilidad de los proyectos”.¹⁸⁴

La participación ciudadana se define entonces, como “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y la población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como al involucramiento en la ejecución de dichas soluciones”.¹⁸⁵ Esta situación ha dado como respuesta una revisión del Estado que se ve en la necesidad de incluir mecanismos para acrecentar la participación ciudadana en los asuntos públicos; reorientar el sistema político institucional; y a transformar la vigente y débil democracia representativa en una versión de democracia participativa.

¹⁸³ *Ibíd*em, pp.50-51.

¹⁸⁴ INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL, *Participación Comunitaria, Conceptos y Enfoques*, Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1998.

¹⁸⁵ ORDÓÑEZ Pérez, Demetrio Antonio, *Políticas públicas, Poder Local y Participación Ciudadana en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, <http://www.monografias.com/trabajos15/poder-ciudadano/poderciudadano.html>, s/a, p.2.

En un sentido más distante, Borrel considera a la participación ciudadana como “el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública sin integrarse en las estructuras burocráticas”.¹⁸⁶

Así, el término de participación ciudadana, hace la diferencia entre la ciudadanía pasiva, que es la que otorga el Estado, en la medida en que la Constitución acredita al ciudadano como portador de derechos y obligaciones; y la ciudadanía activa, que implica corresponsabilidad con el gobierno.

Por eso la participación ciudadana va más allá del ámbito individual, no se limita tan sólo a colaborar, mantenerse informado u opinar sobre los asuntos de interés público, la participación está aunada a la organización de la sociedad en colectivos; quienes se deciden a participar deben tener la voluntad y el interés de pertenecer a un colectivo para trabajar por medio de la organización, en busca de un proyecto o fin común que responda a sus necesidades e intereses en beneficio de toda una comunidad, generalmente la participación es honorífica.

Afirma Ziccardi que “la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Por que (...) se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas, representando intereses particulares (no individuales)”.¹⁸⁷

Además, las sociedades democráticas se consolidan y reafirman a través del protagonismo de la sociedad civil y la participación de la ciudadanía en la administración y gestión de bienes y servicios públicos y en el diseño de políticas e infraestructuras. Para ello, se han ido estableciendo cauces reglamentarios que permiten la incorporación de la opinión, demandas e intereses de los ciudadanos,

¹⁸⁶ BORREL F, Liset, “Iniciativas y Colaboración Particular”, *El Funcionario Municipal*, Número 213, Madrid, 1988, citado por ZAZUETA Villegas, Ricardo, 2003, op.cit.

¹⁸⁷ ZICCARDI, Alicia, “Gobernabilidad y Participación Ciudadana en el Distrito Federal”, en PATIÑO Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (compilador), *Ciudadanía, Poder Político y Gobierno*, Editorial de la Red de Investigación Urbana AC – UAP, Puebla, 2000, p.3.

representados a través de asociaciones e instituciones, en el desarrollo de las políticas relacionadas con el bienestar y la calidad de vida.

Por consiguiente la participación ciudadana es considerada como “el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen los existentes a nivel nacional”.¹⁸⁸ De tal forma que los medios organizativos se pueden considerar como las instancias correspondientes donde se abre cauce para la **participación ciudadana institucionalizada**.

Se entenderá así, por participación ciudadana institucionalizada al “proceso gradual mediante el cual se integra a la ciudadanía en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones en asuntos públicos y privados que los afecten en lo político, económico, social y ambiental, para permitir su pleno desarrollo como ser humano”.¹⁸⁹ La participación ciudadana institucionalizada, además de ser una actividad orientada a la elección de gobernantes, también tiene que ver con la influencia en las decisiones que éstos toman en nombre de la sociedad.¹⁹⁰

En este contexto, la participación ciudadana es un **proceso dinámico**, inscrito en una visión cultural de país, donde se persigue el equilibrio entre los diversos intereses encontrados que se manifiestan al seno de la sociedad. Por lo mismo, es necesario ubicar bajo qué perfil tiene cabida esta participación en las decisiones que como gobierno se toma.

¹⁸⁸ ALARCÓN Olguín, Víctor, “Leyes de Participación Ciudadana en México. Un acercamiento comparado”, en *Democracia y Formación Ciudadana*, Colección Sinergia Núm. 2, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002, p.103.

¹⁸⁹ MURILLO Zamora, Carlos, *Participación Ciudadana y Formulación de Políticas Públicas, Oportunidades y Desafíos*, Democracia Digital, octubre 2002, p.3.

¹⁹⁰ Véase MELLADO Hernández, Roberto, 2001, op.cit., p.20.

Es también un **valor agregado para el Estado**, puesto que cada uno de los individuos y grupos que participen en los procesos de toma de decisión, van a estar concentrados en defender sus intereses particulares y por ende va a ser muy difícil la construcción de una racionalidad colectiva que se sobreponga a la racionalidad individual.

Si las demandas son amplias y los bienes que se van a repartir son escasos, la única forma en que la decisión sea lo suficientemente legítima y racional es que ésta obedezca un criterio colectivo que, al menos parcialmente, trascienda las visiones, expectativas y necesidades estrictamente particulares; ello bien puede lograrse gobernando a través de políticas públicas, “ello significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos”.¹⁹¹

El concepto de participación ciudadana frecuentemente nos refiere al de democracia **formal** y **directa**, y en ocasiones **representativa**. Los enfoques de la participación ciudadana desde un punto de vista **formal**, la asocian con la emisión del voto ciudadano en elecciones, plebiscitos, referéndum, consultas públicas e iniciativas populares; ponen énfasis en los procedimientos y en reglas claras para todos, así como en ámbitos de competencia para su ejercicio.

Por otro lado, los enfoques de la participación ciudadana **directa** acentúan la resolución de problemas locales con participación pública. Para ello, se aluden a las experiencias de autogobierno, procesos autogestivos y formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se quieren resolver.

¹⁹¹ AGUILAR Villanueva, Luis, *El Estudio de Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p.33.

Y los enfoques **representativos** hacen alusión a la participación ciudadana por medio de la elección de personas que representan una comunidad o un determinado número de individuos, en un espacio u órgano de decisión, control y vigilancia de los acuerdos colectivos, que generalmente son ejecutados por un órgano distinto (el ejecutivo). **La participación ciudadana, entonces, sólo puede ser definida en su relación intrínseca con el Estado, pues es éste quien le dota de derechos y obligaciones.**

Finalmente la participación ciudadana también debe buscar una **función educadora**, desarrollar la conciencia cívica de los vecinos, reforzar los lazos de solidaridad y hacer posible la noción del interés general, se convierte en un medio y en un objetivo. De ahí que se afirma que es posible participar de diversas formas y por eso se habla de participación social, participación comunitaria, participación política o participación ciudadana.

En los hechos todas estas formas se encuentran interactuando entre sí, adquiriendo un “carácter polifacético (...) al conjuntar, por ejemplo objetivos de orden político y social, al congregar a diversos actores y al desarrollarse en diferentes ámbitos (políticos, urbanos, institucionales, etcétera)”.¹⁹² Sobre todo en la actualidad, en que los procesos participativos pocas veces permanecen circunscritos en un solo entorno.

Sin embargo, para la presente investigación cuyo objetivo son los procesos participativos de los ciudadanos en el poder político, específicamente en los gobiernos locales y las instancias creadas para dar cabida a ésta, es decir, la **participación ciudadana institucionalizada** y su relación con la gobernanza, resulta necesario delimitar estas acepciones de participación e identificar algunos rasgos coincidentes.

¹⁹² ÁLVAREZ Enríquez, Lucía (coordinador), 1997, op.cit., p.29.

4.2 PARTICIPACIÓN POLÍTICA, SOCIAL, COMUNITARIA Y CIUDADANA

Para Ziccardi la participación “es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno”. En las ciudades, señala, “existen diferentes formas de participación social, comunitaria, ciudadana, política. Todas son necesarias para hacer de los individuos que la habitan ciudadanos con derechos y obligaciones sociales, políticos y urbanos”.¹⁹³

En primer lugar, se entiende a la **participación política** como “la intervención de los ciudadanos a través de los partidos políticos, en órganos de representación como parlamentos, consejos municipales y cualquier otro tipo de representante de intereses globales de una comunidad política u ordenamiento general tal como el municipio, la provincia, la región o el Estado”.¹⁹⁴

En ocasiones, cuando se habla de participación ciudadana se tiende a circunscribirla al ámbito del ejercicio del sufragio y al cumplimiento de un conjunto de obligaciones que constituyen el marco de referencia más general de las relaciones entre individuo y sistema político. Si bien es cierto que una de las manifestaciones más claras de lo que se considera la inclusión orgánica del individuo en la sociedad política se refiere a este acto procedimental, en los últimos años se ha visto que tal acción constituye una de las muchas estrategias a través de las cuales los individuos tratan de incorporar su opinión o decisión al sistema político en particular y al espacio público en general.¹⁹⁵

Respecto a la participación ciudadana como un proceso por el cual los sujetos desarrollan una acción en busca de vincular una expectativa con los ámbitos público o político, se reconoce que “en el caso de que la acción se oriente

¹⁹³ ZICCARDI, Alicia, s/a, op.cit., p.2.

¹⁹⁴ ACOSTA Arévalo, José Octavio, 1998, op.cit., p.74.

¹⁹⁵ Portal señala que la participación ciudadana se caracteriza “como un proceso que se construye en el tiempo y no sólo en las urnas, proceso que implica un movimiento que va de abajo hacia arriba, anclado a lo local y en profunda relación y negociación con el poder gubernamental”, en PORTAL, María Ana, “Ciudadanía y participación: encrucijada actual”, en GARCÍA Canclini, Nestor (coordinador), *Reabrir Espacios Públicos. Políticas Culturales y Ciudadanía*, UAM-Plaza y Valdés, México, 2004, p.377.

al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés, mientras que si la orientación se refiere al espacio político puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado”.¹⁹⁶

De una forma amplia, la participación ciudadana puede entenderse como el tomar parte en todos los aspectos que hoy comprende la denominada esfera pública, participar supone que los ciudadanos tomen parte en lo público. La utilización del concepto de participación ciudadana puede englobar a todo tipo de actividades referidas al poder público, quedando comprendidos ahí los movimientos sociales, la participación política formal, los grupos de presión, la acción directa, etc.

La participación no puede quedar restringida a la elección de gobernantes y tampoco a la simple presencia en la ejecución de servicios, como refiere Mejía, la participación ciudadana es “el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos, grupos, ciudadanos y otras organizaciones sociales. Todos ellos con acciones convergentes en un punto o zona determinados, cuyo fin puede ser de diversa índole (político, social, económico, religioso, etc.)”.¹⁹⁷

Sin embargo, para diferenciarlas, la *participación política* designa diferentes actividades relacionadas más con el acto de votación, la militancia en un partido político, la contribución dada a una organización política, la discusión de sucesos políticos, la participación en comicios o el apoyo dado a indeterminado candidato en el curso de la campaña electoral.

¹⁹⁶ CONSTANTINO Toto, Mario, *Participación Ciudadana*, Léxico de la Política, FLACSO, México, 2000, p.509.

¹⁹⁷ MEJÍA Lira, José, *La Participación Ciudadana en los Municipios en la Nueva Relación Estado – Sociedad*, Documento de trabajo Número 21, CIDE, México, 1993, p.3.

Es decir, la *participación ciudadana* no sustituye a la *participación política* sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadano.

La diferencia entre *participación política* y *participación ciudadana* es básicamente el espacio en que se realiza y el grado de influencia que alcanza en el ámbito público. De esta forma se considera que la participación ciudadana se convierte en participación política cuando las opiniones privadas de los ciudadanos buscan influir en la vida pública de una manera más directa, es decir, cuando se participa en asociaciones políticas o sociales.

Por otra parte, la ***participación social***, ha estado frecuentemente ligada a un ejercicio libre y autónomo de los ciudadanos con respecto del gobierno (y en algunos casos antagónicos a él), y se ve reflejado en formas de participación sectorial o virtual: demandas sociales reivindicativas y urbanas, movimientos sociales, feministas, ecologistas, pacifistas, juveniles, infantiles, en pro de la niñez, la salud, la educación, laborales, etcétera. Los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos se organizan frente al gobierno, frecuentemente con independencia de él, no importando las restricciones que se autoimponen para reivindicar sus demandas.

Este tipo de participación es definido por Chávez como “un proceso de interrelación e interacción del involucramiento de los individuos en la cooperación y la responsabilidad hacia los grupos sociales y el desarrollo de las acciones colectivas para enfrentar problemas, esquemas y políticas que afectan la calidad de vida de la población así como la búsqueda y organización social”.¹⁹⁸

También “es el encuentro entre instituciones representativas (grupos y organizaciones sociales, movimientos espontáneos o coyunturales, partidos políticos, asociaciones civiles, etc.) con una convergencia de actuación en un

¹⁹⁸ CHÁVEZ Carapia, Julia del Carmen, 2001, op.cit., p.24.

punto o zona determinada, cuyo fin puede ser de diferente índole (político, social, religioso, económico)”.¹⁹⁹

La participación social comprende “fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil, para la defensa de sus intereses sociales, y enuncia la pertenencia, el hecho de tomar parte en la existencia de un grupo, de una asociación; para logro de sus fines, los agrupados no se relacionan con el Estado sino con otras instituciones”.²⁰⁰

Si bien es cierto que en este tipo de participación los individuos se agrupan en torno a intereses y demandas muy concretas, también es cierto que el Estado y las instituciones que de él emanan se desprenden interacciones para dar respuesta a las demandas planteadas por los grupos sociales, sin que necesariamente estos tengan una personalidad jurídica reconocida.

La característica de este tipo de participación es que se circunscribe al entorno de la interacción entre las distintas formas organizativas que adoptan los sujetos sociales, y que pueden incluir al Estado, para dar respuesta a la serie de carencias más inmediatas.

La *participación social* se refiere entonces a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para defender intereses de tipo social. Así, es posible que la diferencia entre la participación social y ciudadana guarde relación con la diferencia entre la participación como situación y como actividad: la idea de participación social significa el hecho de pertenecer a alguna asociación o grupo; es decir, en la participación social se relacionan no con el Estado sino con instituciones sociales.

¹⁹⁹ ACOSTA Arévalo, José Octavio, 1998, op.cit., p.7.

²⁰⁰ Citado por ÁLVAREZ, Lucía (coordinador), 1997, op.cit., p.31.

La *participación social*, a diferencia de la participación ciudadana, se refiere a los individuos organizados en la sociedad civil para defender intereses sociales, donde la relación es con otras organizaciones sociales, en cambio, la participación ciudadana se relaciona con el gobierno.

Por otra parte, la ***participación comunitaria*** está generalmente ligada a la participación local tradicional. A formas de autogobierno y resolución de conflictos locales que imponen a los individuos condiciones y funciones comunitarias determinadas, con independencia del gobierno y del Estado o en constante interacción con ellos y con relativa autonomía.

Así, como la *participación social* no se distingue de *participación ciudadana*, ya que aquella no implica necesariamente interactuar con el Estado, la *participación comunitaria*, no es sinónimo de la participación ciudadana, dado que “puede suponer una relación con el Estado pero que tiene sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son efectuadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata”.²⁰¹

La *participación comunitaria* generalmente ha estado ligada a la participación local tradicional, “a formas de autogobierno y resolución de conflictos locales que imponen a los individuos y funciones comunitarias determinadas”.²⁰² De ahí que se considere que la participación comunitaria “es mayor en los pueblos y barrios tradicionales que en los nuevos asentamientos (...), el factor cohesión más elevado es la identidad comunitaria que se alimenta de prácticas tradicionales para impulsar la participación”.²⁰³

²⁰¹ CUNILL, Nuria, “*La Participación Ciudadana*”, en FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT STIFTUNG - CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES HERIBERTO JARA AC., *Participación Ciudadana (Antologías)*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC, México, 1999, p.71.

²⁰² ÁLVAREZ, Eréndira y Castro Óscar, 2000, op.cit., p.20.

²⁰³ MOCTEZUMA, Pedro, y Elizabeth Anaya, “Gestión Social”, en EIBENSCHUTZ, Roberto (coordinador), *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México*, Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli, Miguel Ángel Porrúa – UAM Xochimilco, México, 1999, p.110. Moctezuma hace referencia a prácticas como el tequio o faenas dominicales para abrir vías

La mayoría de las veces este tipo de acciones se realiza con cierta autonomía con respecto del gobierno. Algo que caracteriza a la *participación comunitaria* es que es totalmente incluyente y abierta a todos los sectores y grupos sociales, sin importar la edad y el sexo de los participantes. Siendo el criterio de residencia y el sentido de pertenencia²⁰⁴ los únicos requisitos para participar.

Se puede establecer entonces, que la diferencia entre participación comunitaria y participación ciudadana radica en que en la primera la participación de los individuos y organizaciones no se plantea respecto de una actividad u organismo público, sino de una actividad social, la que posiblemente pueda requerir el apoyo del Estado a través de distintos tipos de asistencia; y la característica de esta ayuda del Estado es que se enmarca en una función protectora de los individuos, por consecuencia, se expresa en términos asistenciales.

Las experiencias autónomas de la sociedad civil, no implican tampoco presencia de participación ciudadana porque aquí la característica básica es la “autonomía” que, por definición, implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación ciudadana que implica al menos la intervención de dos actores.

Como se observa la participación social y la comunitaria son formas de participación ciudadana porque los individuos interactúan en el marco de los derechos que les otorga el Estado, sin embargo, se distingue de ellos por su estrecha relación con el gobierno. Concebir a la participación como intervención

de acceso, nivelar terrenos, construir infraestructura de servicios, etc., a las fiestas patronales, los aniversarios de las colonias o las celebraciones comunitarias.

²⁰⁴ Al respecto Easton señala que la pertenencia “no consiste en integrar una organización formal sino en sentir que se participa de una misma orientación, que se poseen ideales y supuestos semejantes, que cada cual respeta los intereses del otro, que se busca ayuda y apoyo recíproco o se acepta un liderazgo común”, en EASTON, David, 1999, op.cit., p.21.

en una actividad pública, permite diferenciarla respecto de la participación social y comunitaria y de las experiencias autónomas.

Tanto la *participación social* como la *comunitaria* son formas de participación ciudadana porque los individuos interactúan en el marco de los derechos que les otorga el Estado y, sin embargo, se distinguen de ella por su estrecha relación con el gobierno.

La *participación social*, supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos; la *participación comunitaria*, es de tipo asistencial con actividades propias “del mundo de lo no estatal”; se distingue a la *participación ciudadana* de la *participación política* pues ésta se identifica como el ejercicio de voto o de selección de quienes serán los representantes en el Estado y el gobierno.²⁰⁵

Más allá de la ***participación política***, que se da a través del sufragio; o ***la social***, donde los individuos se relacionan no con el Estado sino con otras instituciones sociales; ***o la comunitaria*** que supone una relación con el Estado pero en un sentido sólo de impulso asistencial de acciones que, son ejecutadas por los ciudadanos, vinculadas a su vida más inmediata;²⁰⁶ la ***participación ciudadana*** en las democracias participativas, atiende al pluralismo cívico y a las inquietudes de participación ciudadana ajenas a la lucha política.

Es decir, se distingue la participación social, de la participación comunitaria, la participación política y la participación ciudadana. La primera (social) se refiere a la capacidad de los individuos para organizarse y perseguir objetivos comunes, con relaciones con otras instituciones; la segunda (comunitaria) pertenece al ámbito no estatal donde los individuos se organizan para el logro de determinados servicios sociales, aquellos vinculados a su vida más inmediata; la participación política se refiere al ejercicio del sufragio y la participación ciudadana, objeto del

²⁰⁵ ZICCARDI, Alicia, “Gobernabilidad y Participación Ciudadana en el Distrito Federal”, en PATIÑO Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (compilador), 2000, op.cit., p.67.

²⁰⁶ Véase ARZALUZ Solano, Socorro, 1999, op.cit.

presente estudio, tiene que ver con la intervención de los individuos (organizados o no) en las actividades o en la esfera pública para defender sus intereses sociales, con relación más directa con el Estado.²⁰⁷

De esta manera la *participación ciudadana* se refiere a la relación entre gobierno y ciudadanos, al espacio público en que ambos conviven; en tanto que en la *participación social y comunitaria*, la participación incide en el espacio público reservando a los ciudadanos el derecho a relacionarse con el gobierno.

En este sentido se puede argumentar favorablemente, que **la *participación ciudadana* no es una alternativa a la democracia representativa sino un complemento a la misma**. No significa sustitución de ningún tipo de autoridad ni de gobernantes, sino un complemento o ayuda a la carga de trabajo de la Administración Pública, para que ésta desempeñe mejor sus servicios, por ejemplo, los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), ayudan al Ayuntamiento en la tarea de gestión de servicios públicos.

La *participación ciudadana* definida por el Estado entraña, paradójicamente, una relación activa con él. Implica, en el ámbito del espacio público, el ejercicio de las garantías individuales y los derechos sociales otorgados por el Estado. En ocasiones, las formas de participación están reglamentadas y debidamente enmarcadas en procedimientos y atribuciones específicas de los ciudadanos o de los órganos de participación correspondientes. Sin embargo, la participación ciudadana también supone el ejercicio de las libertades, por lo que incluye todo proceso generado autónomamente por los individuos o colectivos con iniciativas públicas particulares. Tal es el caso de la *participación comunitaria* y de la *participación social*, que al ser formas de participación ciudadana, mantienen una relativa autonomía con respecto de reglas y procedimientos instituidos para los fines que persiguen.

²⁰⁷ ZICCARDI Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, Miguel Ángel Porrúa, IIS-UNAM, México, 1998, p. 29 y CUNILL, Nuria, 1991, op.cit., p.56.

Es decir, la participación ciudadana se conforma por varios individuos y grupos sociales, que lejos de fragmentarla internamente o demostrar debilidad en el exterior, se enriquece en el pluralismo social y en la gama de especialidades a la que se dedican sus integrantes. De esta manera, la participación ciudadana se puede especializar en algunos temas de carácter social (educación, acceso a la información, salud, ecología, transparencia pública, seguridad pública, defensa de derechos de ancianos, indígenas, mujeres, migrantes, etc.), o por el interés que puede tener para ellos “tomar parte” en algo coyuntural. Lo cierto es que todos los tipos de participación de la ciudadanía antes descritos no son excluyentes, sino que pueden estar combinados entre sí.

Cuadro 4.1 Algunas Interpretaciones de la Participación Ciudadana

Autor	Integración Conflicto	Encuentro Inclusión	Gestión Social o Política	Actores	Tipo de Participación	Desde arriba o abajo
Arteaga Carlos	conflicto	en función de intereses	gestión	sectores sociales	autonomía e institucionalizar competencias	abajo
Arzaluz Solano	interacción	relaciones de poder			posibilidad real de determinación	ambas
Borja Jordi	conflicto	institucional	cualquiera	Estado, sociedad organizaciones	toma de decisiones	ambas
Castells Manuel	conflicto	inclusión				
Cunill Nuria	interacción		ambos	gobierno y sociedad		ambas
Chávez Julia	dinámico, complejo y articulado	interrelación	ambos	grupos sociales	involucramiento cooperación y responsabilidad	abajo
Pearse y Stiefel	conflicto	encuentro	cualquiera	grupos	control	ambas
Pintado Fernando			gestión	poderes y organizaciones		
Ziccardi Alicia	acercamiento interacción	involucrar	gestión	gobierno y sociedad	intervención y representación	abajo

Fuente: Elaboración propia con datos de Arteaga, et al., 1999; Arzaluz, 2001; Borja, J. y M. Castells, 2004; Borja, et. al., 1990; Cunill, 1997; Chávez Carapia, 2006; Ziccardi, 1998 y 2000.

4.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

La necesidad de resolver la problemática comunitaria ha originado la organización y participación en la búsqueda de soluciones que resuelvan sus problemas prioritarios, en las comunidades donde hay un mayor rezago social y desigual, el nivel de organización de los habitantes es más evidente, porque de manera cotidiana se organizan para luchar por mejores condiciones de vida y obtener los servicios públicos básicos como son el abastecimiento de agua, pavimentación, drenaje, alumbrado público, entre otros.

Cuando los ciudadanos gestionan sus demandas sociales y sus propios proyectos se establece un acercamiento directo con el gobierno. La organización en la comunidad, establece diversos vínculos sociales, los cuales permiten a quienes habitan en ella involucrarse, organizarse e identificarse cotidianamente en el trabajo colectivo para lograr la obtención de los servicios públicos básicos.²⁰⁸

Bajo esta óptica, Ziccardi proponen una distinción, con cuatro tipos o modos de participación, que permite distinguir la disposición para promover la participación ciudadana:²⁰⁹

²⁰⁸ Las principales interrelaciones que se pueden dar con la ciudadanía son: audiencias públicas institucionales; foros de información (planes, resultados, etc.); comunicación social institucional; reuniones periódicas con organismos intermedios, encuestas y foros de retroinformación, reuniones periódicas con comités de colonos; con delegados municipales; reuniones de secretarios de comités y directores de áreas; programas de visitas a las comunidades rurales, colonos y escuelas. MEDINA, Carlos, Javier Cordero y Carlos Gadsen, *La Oposición en un Gobierno Municipal en México*, citado en FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, 1998, op.cit., p.44.

Algunos medios formales por los que la participación ciudadana entra en acción, son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública, el derecho a la información y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. HERNÁNDEZ, Pedro, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Un desafío para la Democracia*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Chile, 2001, p.14.

²⁰⁹ SALTALAMACCHIA, Homero R., y Ziccardi Alicia, "Las Ciudades Mexicanas y el Buen Gobierno Local: Una Metodología para se Evaluación", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 67, Número 1, enero – marzo 2005, IIS-UNAM, México, 2005, p.73.

- **Participación autónoma:** donde la ciudadanía participa mediante algún tipo de asociaciones civiles y que, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno. Ejemplo de ésta en México, son las organizaciones sociales y políticas que conformaron el movimiento urbano popular en los 80's,²¹⁰
- **Participación clientelística:** cuando la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas (votos). Este fue uno de los principales mecanismos de sustentación del corporativismo priísta, el cual creó diferentes formas de representación por manzana, por colonia, por delegación (juntas de vecinos), que se sustentó en un intercambio de bienes y servicios por votos o apoyo político,
- **Participación incluyente o equitativa:** se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social, y sin que medie intercambio de favores,
- **Participación institucionalizada:** está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno. En gobiernos locales se puede referir a Comités Vecinales, Consejos de Participación Ciudadana, Comités de Planeación del Desarrollo Municipal, etc.

²¹⁰ La categoría participación autónoma, se identifica con sectores sociales y movimientos reivindicativos, en los que incluye a comerciantes, profesionales, maestros, padres de familia, vendedores ambulantes, mujeres, discapacitados y jóvenes; esta acepción puede ser vinculada con la noción de participación social. Véase ZICCARDI, Alicia, "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal", *Universidad de México*, Número 595, vol. 55, UNAM, México, agosto 2000, pp. 47-52. Mellado Hernández, se refiere a la participación autónoma "en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación que no es "organizada ni controlada desde el gobierno", en MELLADO Hernández, Roberto, 2001, op.cit., p.22.

La participación ciudadana institucionalizada es entonces, aquel tipo de participación que se encuentra circunscrita a espacios y mecanismos reglamentarios de interacción entre gobernantes y gobernados.²¹¹

Otros autores optan simplemente por distinguir una participación ciudadana institucionalizada y otra no institucionalizada.²¹² La **participación no institucionalizada** conlleva, de manera implícita, una redefinición de los límites entre lo público y lo privado, donde lo público no es materia exclusiva del Estado, sino que compete de su forma sustantiva a la sociedad civil; la participación ciudadana no institucionalizada puede ser identificada como una respuesta a las limitaciones y/o incapacidad de las instancias gubernamentales para solventar el sinnúmero de demandas sociales.

La modalidad **participativa institucionalizada**, en cambio, parte de la necesidad de implementar dispositivos formales que permitan recoger y encauzar las diferentes demandas ciudadanas. Como tal, es un mecanismo de rearticulación entre el Estado y la sociedad donde lo atribuido al Estado está al acceso de la sociedad civil.

La participación ciudadana concebida como una manera de fortalecer a la sociedad civil, se caracteriza por su autonomía con respecto a las diferentes instituciones estatales (partidos políticos, espacios formales de participación tales como la celebración de plebiscitos, referéndum, etc.), autonomía que, sin embargo, puede incidir, trastocar, el marco formal - institucional al ser una lucha por la obtención o conservación de diferentes derechos sociales (bienes o servicios públicos, por ejemplo).

²¹¹ Véase ESPINOZA, Mario, "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México. Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico", *Andamios*, Número 1, Universidad de la Ciudad de México, México, otoño – invierno 2004, p.38.

²¹² Véase KURI Pineda, Edith Elvira, *Izquierda, Participación Ciudadana y Democracia*, UNAM, México, 2004, p.16.

De ese modo, el arrebatarle al Estado el monopolio de las tareas decisorias, la transparencia en los actos de gobierno, la rendición de cuentas, la realización de plebiscitos y referéndum, entre otros hechos, forma parte de esta expresión participativa donde la posible incorporación de lo privado en la esfera pública puede representar una oportunidad para contrarrestar el peso de los particularismos (provenientes de los sectores dominantes de la sociedad) presentes en el Estado.

Desde esta perspectiva, que privilegia la relación entre la participación y el estado, Ziccardi reconoce que uno de los principales problemas que enfrenta el concepto de participación ciudadana es “pretender abarcar todo un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social, independientemente de que tengan o no como objetivo incidir en el espacio público estatal”.²¹³ Reitera que la participación implica forzosamente una vinculación entre las organizaciones civiles o ciudadanos y el Estado, lo que permite una participación efectiva.

Bolos al plantear dos formas básicas de participación: una que implica decisiones de los ciudadanos en asuntos de interés público, como las elecciones, el plebiscito o el referéndum, y otra que implica las prácticas sociales que responden a intereses, muy particulares, de los distintos grupos que existen en toda sociedad, reconoce que “ya sea para tomar decisiones, para gestionar o para obtener respuesta a problemas particulares, la participación debe ser vista como un proceso que incluye dos actores centrales: el gobierno y la sociedad”.²¹⁴

Una tercera posición sostiene que la organización de grupos e individuos que busca influir en las políticas públicas y en la distribución de bienes públicos, debe por definición considerarse participación política, independientemente de que

²¹³ ZICCARDI, Alicia, *Gobiernos Locales: el Futuro Político de México*, IGLOM, México, 1999.

²¹⁴ BOLOS, Jacob Silvia, “*Los dilemas de la participación en gobiernos locales*”, presentado en el 2do Congreso IGLOM, México, 2001.

quienes detentan el poder la acepten o no²¹⁵, es decir, se define la participación ciudadana más por la intención y los mecanismos utilizados por la sociedad civil que por los instrumentos que el Estado ofrece para ello.

Una visión unificadora de estas percepciones es la de Zazueta, quien indica que **la participación ciudadana “es un proceso histórico y cultural, en su nivel formativo, y un proceso político y jurídico en su nivel instrumental”**.²¹⁶ Se coincide aquí, con la definición determinada a partir de la relación de los ciudadanos con el Estado, donde a través de diversos canales de participación es el Estado **quien regula la participación de forma institucionalizada**, y “no puede entenderse fuera del marco de lo que el propio Estado dictamina y reconoce como espacio legal, dentro del cual aquella se pueda desarrollar”.²¹⁷

En general, se puede entender la participación ciudadana en la actividad estatal y gubernamental de cuatro maneras:

1. Control ciudadano de la Administración Pública,
2. Mecanismos para que la Administración conozca mejor las necesidades de sus administrados,
3. Colaboración de los ciudadanos en la ejecución de algunas tareas,
4. Sustitución del Estado en algunas actividades.²¹⁸

Dentro de estos cuatro rubros, el gobierno puede construir mecanismos de participación adecuados a cada realidad, a los actores sociales existentes y las condiciones económicas, políticas y públicas.

²¹⁵ Véase SOMUANO Ventura, María Fernanda, “Los determinantes de la participación política no electoral en México” en *Reconstruyendo la Ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p.457.

²¹⁶ ZAZUETA Villegas, Ricardo, 2003, op.cit., p.4.

²¹⁷ TÉLLEZ, Andrés, *Vida Cotidiana, Participación Ciudadana y Procesos Electorales en el Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002, p.51.

²¹⁸ CUNILL, Nuria, 1991, op.cit.

El control que la ciudadanía ejerce sobre la Administración Pública puede ser a través de “contralorías sociales”, donde se vigila la aplicación y ejercicio de recursos, los avances en la elaboración de determinada obra pública, etc. Pueden existir otros órganos en los que la ciudadanía se disponga a recibir cuentas por parte de las autoridades, ya sea a través de informes de labores o de ejercicio del gasto. Estos mecanismos llevarán a la Administración Pública a guiarse bajo los criterios de calidad, eficacia y eficiencia en el ejercicio de recursos y funciones.

Los mecanismos a través de los cuales la Administración Pública conoce mejor las necesidades de los ciudadanos pueden ser, entre otros, los consejos consultivos o de ciudadanos, así como las audiencias y las oficinas o buzones de quejas y sugerencias. De igual manera, los foros de consulta donde se expresan las necesidades y posibles alternativas de solución para ser incluidas en planes de desarrollo.

La colaboración ciudadana en tareas tradicionalmente desempeñadas por el gobierno, implica una intervención más directa de la sociedad en las acciones de la administración. Dentro de este ámbito pueden agruparse los mecanismos que en las *nuevas tecnologías de gobierno*²¹⁹ dan cabida a la participación ciudadana. En este tipo de participación entran las organizaciones sociales de base independientes que atienden diversas problemáticas sociales y que buscan

²¹⁹ Las tecnologías de gobierno aluden a un modo de diseñar, elaborar, articular y ejecutar programas, políticas y acuerdos conseguidos mediante la participación, cooperación e iniciativas de la sociedad abierta. Se caracterizan por concebir a la Administración Pública de conformidad con su realidad política, económica y cultural, su propósito es mejorar las capacidades que los estados tienen para dirigir la sociedad; Véase UVALLE Berrones, Ricardo, “La Gerencia Pública: Una Opción para mejorar la Acción del Buen Gobierno”, *Estudios Políticos*, Número 5, cuarta época, México, octubre - diciembre 1994, pp. 95-112; y “La Gerencia Social: Una Opción de Gobierno Abierto”, *Revista de Administración Pública*, Volumen 26, 1993-1994, Puerto Rico, pp.137-152.

El concepto, se retoma de Popper quien concibe el papel del ingeniero social, quién “no se plantea ningún interrogante acerca de la tendencia histórica del hombre o de su destino, sino que lo considera dueño del mismo, es decir, capaz de influir o modificar la historia exactamente de la misma manera en que es capaz de modificar la faz de la tierra (...), cree que la base científica (...) debe consistir en la información fáctica necesaria para la construcción o alteración de las instituciones sociales, de acuerdo con nuestros deseos y propósitos”, en POPPER, Karl, *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*, Paidós, Barcelona, 1982, p.37.

solucionarlas autogestionadamente o en forma correspondiente (organizaciones gremiales, organismos no gubernamentales y grupos promovidos desde el Estado). Asimismo, las concesiones que el sector público hace a los privados para la prestación de algún servicio o explotación de algún recurso se encuentran en este ámbito de colaboración.

La colaboración, en el nivel municipal de gobierno, reitera la importancia de este ámbito de convivencia social como constancia para la organización de los ciudadanos, el mejoramiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales y el desarrollo social del municipio.

La sustitución del Estado en algunas actividades, abre un cauce más de participación. Aunque al ser sustituido plenamente por los privados en sus actividades, el Estado cede funciones, más que dejar a los ciudadanos intervenir en sus procesos, permitiendo que la sociedad expanda sus capacidades productivas y de iniciativa; el mecanismo más común es la privatización (en sentido desincorporativo), que da paso a la competencia libre.

Lo importante es entonces, identificar los mecanismos y prácticas participativas más significativas en el nivel municipal, prestar atención a los cauces oficiales de participación, pero sin olvidar lo que desde la iniciativa ciudadana se ha hecho para participar en la gestión pública.

La gestión gubernamental ha incrementado la efectividad en su desempeño al incorporar las iniciativas que desde la población surgen, para hacerse partícipes de las acciones encaminadas a mejorar sus condiciones de vida. La apertura en los gobiernos y la incorporación de la participación ciudadana permite a aquellos nuevos gobernantes, eficientar su desempeño al estar atentos a lo que la sociedad necesita y la forma en que plantean sus demandas.

Permitir la participación ciudadana en las acciones gubernamentales, hace posible la publicitación del poder. **Con ello el gobierno abierto a la ciudadanía es capaz de generar grados crecientes de gobernabilidad democrática, la cual se relaciona, a la vez, con la legitimidad que el poder adquiere frente a esta ciudadanía, los consensos que con ello logra y la aptitud tanto para dirigirla como para responder a sus reclamos.**²²⁰ Tesis fundamental de la presente investigación que sostiene que un elemento sustancial de la gobernanza es la participación ciudadana, particularmente la que se promueve desde el gobierno.

Si se entiende a la participación ciudadana, como un método para conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, para hacer posible la creatividad social, no sólo es una obligación sino un derecho de los ciudadanos. "... un derecho que nada más ejercerá si están informados, si hay una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individualizables y si tienen posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión y en la ejecución de actividades que les interesa directamente... Pero también requiere unos mínimos de vida colectiva, de organización social".²²¹

Así, en primera instancia se distinguió la participación ciudadana de la **participación, política, social y comunitaria**, posteriormente al referir varias clasificaciones, se retoma la clasificación de Ziccardi,²²² donde dependiendo de la disposición para promover la participación se identifica: **Participación Autónoma, Participación Clientelística, Participación Incluyente Equitativa y Participación Institucionalizada.**

²²⁰ Véase PAZ Cuevas, Cuauhtémoc, "La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental", *Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia*, Número 20, enero – abril 1999.

²²¹ BORJA, Jordi, "Políticas y Gobierno en las Grandes Ciudades", en BORJA, Jordi, Manuel Castells, Roberto Dorado e Ignacio Quintana, *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*, Editorial Sistema, Madrid, 1990, p.667.

²²² SALTALAMACCHIA, Homero R., y Ziccardi Alicia, enero – marzo 2005, op.cit.

Con base en la clasificación referida anteriormente, y advirtiendo que estas formas de participación no son necesariamente entre sí excluyentes, sino que pueden estar combinadas, se reconoce que una **participación institucionalizada, incluyente y autónoma** es la forma que más contribuye al progreso en la democratización de los gobiernos. Toda vez que **una buena gobernanza promueve (o al menos acepta), equitativamente la participación institucionalizada, incluyente de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de las competencias que tiene legalmente asignadas, como en la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas, por lo menos de bienes y servicios básicos.**

Ahora bien, para identificar la disposición demostrada en el gobierno, se requiere distinguir:

- a) Si existen o no mecanismos institucionalizados que permitan la participación ciudadana (no incluyéndose los mecanismos de participación autónoma), y
- b) Si esa participación es equitativa e incluyente o puramente clientelista.

Lo que lleva a identificar por un lado, la existencia o no de una **disposición a promover la participación ciudadana institucionalizada**, y por otro, si ésta, de existir, es **incluyente y equitativa** o por el contrario denota una característica preponderantemente clientelística (Cuadro 4.2).

Se puede considerar que los **funcionarios de la administración** y los **representantes políticos** tienen disposición a aceptar y promover la participación ciudadana cuando:

- **Existen mecanismos de consulta y de control de las decisiones públicas** por parte de los representantes de la ciudadanía o de la parte interesada en determinado asunto,

- Esas formas de consulta y de control son **adecuadas al tipo de demandas** de la población y corresponden al cumplimiento de las competencias legalmente asignadas a los gobiernos locales (órganos consultivos, encuestas, etc.), y
- Esas formas de consulta y de control tienen un **carácter institucionalizado** pero no clientelístico.

Aquí cabe destacar también, el papel de las organizaciones sociales y no gubernamentales competentes en el territorio correspondiente. Si existen mecanismos de participación institucionalizada pero éstos no son conocidos por dichas organizaciones, se considerará que ellos no cumplen con su función.

Cuadro 4.2 Disposición y Equidad en la Participación Ciudadana Institucionalizada

Área	Disposición a promover	Equidad
	Indicadores	
Administrativa	Existen mecanismos de consulta en aquellos aspectos de la gestión administrativa que afecta directamente a la ciudadanía	Los mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales atienden las demandas en forma equitativa e incluyente Para concretar la participación no se requiere ningún tipo de intercambio de favores
Política	Existen mecanismos de consulta (institucionalizados) cuando se decide o legisla sobre aspectos importantes de la vida ciudadana en el ámbito local	

Por otra parte, y dado el grado **mayor o menor** de disposición a promover la participación ciudadana, se debe considerar el tipo de equidad e inclusividad de las instituciones en las que se plasma esa participación ciudadana: **incluyente y equitativa o clientelística**.

De esta forma, se considera si los mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales atienden las demandas en forma equitativa e incluyente y si para concretar la participación no se requiere ningún tipo de intercambio de favores.

Así, se puede combinar la **disposición** con la equidad, obteniendo **el registro de disposición o aceptación de la participación institucionalizada: equitativa e incluyente** (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Disposición y Tipo de Participación Ciudadana Institucionalizada

		Disposición	
Equidad	Baja disposición Si equitativa	Baja disposición No equitativa	Alta disposición Si equitativa
	Baja disposición No equitativa	Baja disposición Si equitativa	Alta disposición No equitativa

Cabe aquí algunas precisiones, aunque si bien podría considerarse que basta la apertura para asegurar la equidad, no todos los medios de participación pueden ser igualmente utilizados por ciudadanos de condición socioeconómica y cultural diversa.

Debe tenerse en cuenta que:

- Los sectores con más poder actúan mediante grupos de presión o mediante relaciones personales e informales con los funcionarios,
- La clase media puede participar mediante la prensa, sus profesionales, en comités de vecinos, hacer propuestas técnicamente fundadas, etc.,
- Los actores con menos poder puede participar mediante movilización u otras formas de trabajo y asesorarse por equipos u ONG de técnicos. Aunque tiene que procurarse lo indispensable para sobrevivir y tiene mayor disponibilidad de tiempo y otros recursos, es permanentemente interpelada para que participe en cada una de la instancias.²²³

Así, si por ejemplo, la participación tiene la forma de una integración de la población en órganos consultivos, ésta será una participación en la que tienden a prevalecer los representantes de clase media, no siempre es la más efectiva para los que cuentan con otros recursos de poder y es poco eficaz para los sectores más pobres; a esto se agrega el saber que tipo de participación debe ser promovida.

²²³ ZICCARDI, Alicia, "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local", en CALVA, José Luis (coordinador), *Democracia y Gobernabilidad. Agenda para el Desarrollo*, UNAM – Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, pp.160-174.

De la misma forma debe tenerse en cuenta que cuando se trata de organizaciones de vecinos o sindicatos que cuentan con el apoyo de ciertos partidos, la oposición tenderá a mostrar el carácter no autónomo de esas organizaciones, mientras que el partido que las impulsa afirmará que esa autonomía existe y que la dependencia del partido no es real. Para los primeros la participación no es ni equitativa ni incluyente, pero sí para los segundos.

En conclusión, si se entiende por equidad la inexistencia de preferencias o rechazos por causas de raza, clase o partidismo político, considerar ésta supone conocer: quiénes son los que son aceptados o preferidos; quiénes son ignorados o rechazados y cuáles son las formas de organización o de presión existentes y cuáles de éstas son las atendidas y/o las no atendidas por las autoridades.

Por otra parte, y aceptando la heterogeneidad de los gobiernos (las reacciones gubernamentales ante la participación ciudadana dependen del contexto de cada caso en concreto), se puede identificar varios mecanismos de participación ciudadana dependiendo de su origen, esto es, clasificar la variedad de tipos de organización que reflejan su actuación:

- **Aversión:** se refiere a gobiernos que rotundamente rechazan toda forma de participación ajena a sus cotos de poder. Tal rechazo puede estar motivado por razones de poder patrimonialista o simplemente despreciar (subestimar) la potencialidad de la inclusión de otros actores,
- **Simulación:** cuando el gobierno utiliza sólo discursivamente la participación, en franca búsqueda de consenso y legitimidad para sus acciones y decisiones unilaterales,
- **Manipulación:** propia de gobiernos autoritarios y clientelares, se caracteriza por “usar” energías ciudadanas, condicionando la dotación de bienes y servicios públicos al apoyo irrestricto de intereses personales o de grupo,

- **Contextual:** el gobierno se deja llevar por las circunstancias; si la ciudadanía exige mayor participación, la acepta. Si la ciudadanía se muestra pasiva, se mantiene expectante. Esta maleabilidad del gobierno acepta “abrirse” a la ciudadanía si hay lugar, pero en realidad no la promueve,
- **Promoción:** reacción propia de gobiernos con vocación y actuación democrática y plural. Es la reacción ideal de los gobiernos ante un fenómeno tan presente en las sociedades modernas. Ellos entienden la participación como un gran bastión para atender problemas públicos con recursos escasos y no como una carga adicional a su función.

Es posible entonces, encontrar que en algunas áreas de actuación del gobierno se promueve la participación incluyente y en otras no. Por ello es necesario saber quién decide sobre cuál es la forma deseable de participación, es decir, reconocer las estrategias derivadas del contexto.²²⁴

De lo que se puede deducir, que la actuación del gobierno transita en dos grandes imperativos para su mejoramiento: altos niveles de racionalidad técnica, lo que implica estrechar el número de participantes, tendencialmente con la participación de los expertos en cada materia, aunque esto implica sacrificar participación ciudadana. El otro imperativo es el de altos niveles de democracia,

²²⁴ Por ejemplo Cabrero, distingue un modelo de tendencias frente a la participación, donde por un lado, se presenta una propensión al consenso o por el contrario al conflicto, y por otra parte, una complejidad respecto al programa o la política involucrada en este proceso, conforme al siguiente esquema:

Modelo de Tendencias Estratégicas frente a la Participación

Propensión al consenso o al conflicto en grupos participantes	Conflicto	Tendencia a la cogestión políticamente regulada	Tendencia a la gestión gubernamental
	Consenso	Tendencia a la autogestión	Tendencia a la cogestión técnicamente regulada
		Baja	Alta
Complejidad técnica del programa o política en cuestión			

CABRERO, Enrique y Nava Campos Gabriela, *Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, MAP - CIDE, México, 1999, p. 86.

es decir, democracia participativa, lo que implica una reducción de los niveles de racionalidad.

Otros investigadores, resaltan las motivaciones, la forma en que se controla la gente, o bien cómo ésta promueve la participación, las etapas del propio proceso de participación, etc., (Cuadro 4.4).

Por otra parte, habría también que distinguir las formas en las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Diferentes estudios construyen tipologías con niveles de participación, en su mayoría transitan de un nivel inferior donde el ciudadano es solamente un espectador, a un nivel mayor donde se involucra, decide y evalúa muchas de las acciones públicas.²²⁵

Cuadro 4.4 Mecanismos de Participación Ciudadana

Autor	Criterio de Clasificación	Modalidades
Acosta Arévalo	Por el método de su origen	<ul style="list-style-type: none"> - institucional: está promovida y garantizada jurídicamente desde el gobierno, - espontánea: se da de manera coyuntural, dispersa y con débil articulación orgánica, - manipulada: es promovida dentro y fuera del aparato gubernamental donde los intereses de los organizadores no necesariamente corresponden con los intereses de la ciudadanía movilizada, - organizada: donde los actores cuentan con formas autónomas de representación orgánica de sus intereses.
Bathanagar	Por el control de la gente	<ul style="list-style-type: none"> - directa: la gente es afectada, - indirecta: sólo forma parte en la situación.
Cohen y Uphoff	Por las etapas del proceso de participación	<ul style="list-style-type: none"> - en la toma de decisiones, - en la implementación, - en los beneficios, - en el monitoreo.
Contreras y Bennett	Por sus motivaciones	<ul style="list-style-type: none"> - por razones instrumentales: lo que motiva a la gente es la obtención de fondos gubernamentales a través de programas, - por razones político - instrumentales: por obtener recursos materiales y políticos, y - por razones sociopolíticas: se crean las condiciones para un desarrollo y una transformación social.

²²⁵ Véase por ejemplo la clásica escala Arntsein (**Manipulación, Terapia, Información, Consultar, Atemperar, Asociación, Poder Delegado y Control Ciudadano**) en ARNTSEIN, Sherry, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association*, Volumen 35, Número 4, julio 1969, pp. 216-224; o el estudio realizado por el Foro del Sector Social (**Información, Opinión, Decisiones y Monitoreo y Control**), en FORO DEL SECTOR SOCIAL, *Manual de Participación e Incidencia para Organizaciones de la Sociedad Civil*, Buenos Aires, 2004.

Cunill	Por niveles y ámbitos	<ul style="list-style-type: none"> - en el plano político: se relaciona con la elaboración de opciones o decisiones de interés público (actividades de gobierno), - macro participación: recae sobre procesos que determinan el orden público y respecto de los cuales se invoca el interés general y otros valores de dimensión nacional, es determinante la estructura global de poder de la sociedad, - en nivel intermedio: tiene por objeto las políticas públicas (policies) de alcance sectorial o regional, y - de base o micro participación: referida a materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y grupos pequeños.
	Por el carácter de intervención	<ul style="list-style-type: none"> - consultiva o asesora: se expresa como opinión de conocimientos que no obligan a adoptar una decisión, - resolutiva o fiscalizadora: implica intervención en el curso de la actividad política, tiene carácter obligante para la administración, - en la ejecución de acciones: se toma parte directamente en la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio.
	Por el grado de involucramiento de los sujetos sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Información, - Consulta, - Poder Compartido, - Poder Delegado, - Control Ciudadano.
García de Enterría	Por su relación con el Estado	<ul style="list-style-type: none"> - orgánica: los ciudadanos son incorporados al sistema del gobierno, - funcional: no se convierten en parte del sistema, y - cooperativa: los individuos persiguen sus propios fines.
Mejía Lira	Por sus orígenes	<ul style="list-style-type: none"> - la legal o formal, - la espontánea, - la organizada.
Oakles	Por cómo la gente la promueve	<ul style="list-style-type: none"> - como contribución, - como organización, y - como empoderamiento.
OCDE	participación en la toma de decisiones políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Información, - Consulta, - Participación Activa.
Weiner y Hammon	Por los niveles de involucramiento	<ul style="list-style-type: none"> - consulta: sólo las opiniones son una guía para los que toman las decisiones, y - toma de decisiones: pueden decidir y controlan los resultados de las decisiones.

Fuente: Elaboración propia con datos de Acosta Arévalo, 1998; CESEM, 1996; Cunill, Nuria, 1991; Mejía Lira, 1993; Natal, 2002; y OCDE, 2001.

Para efectos analíticos, se retoman la **información, consulta, decisión, control** y la **gestión**, como los niveles de participación.²²⁶

²²⁶ Véase ARTEAGA Basurto, Carlos, “La Participación Ciudadana: Un breve acercamiento”, en CHÁVEZ, Carapia, Julia del Carmen (coordinador), 2006, op.cit., pp.69-93.

- **Información:** Una relación de sentido único en la cual el gobierno genera información y la difunde a los ciudadanos; cubre tanto el acceso “pasivo” a la información a solicitud de los ciudadanos como las medidas “activas” aplicadas por el gobierno para difundir la información entre los ciudadanos. Es en ese sentido porque va sólo del gobierno al ciudadano y no existe diálogo entre los actores.
- **Consulta:** Una relación de doble dirección en la cual los ciudadanos plantean propuestas al gobierno. Se basa en una propuesta previa por parte del gobierno en torno al tema o problema público sobre el cual se busca la opinión de los ciudadanos y solicita información, entendiendo por opinión a la estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados. Implica que la población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que expresa su parecer sobre un determinado evento y declara, en función de sus intereses, un conjunto de necesidades, aspiraciones y puntos de vista.
- **Decisión:** En este nivel se presenta un elemento cualitativamente nuevo, la intervención activa de los interesados en la selección de una opción determinada; ya sea mediante acciones directas o a través del ejercicio de competencias decisorias en el seno de los organismos institucionalizados. En este nivel la participación del ciudadano se hace presente desde el momento de formular propuestas o alternativas, sin embargo, las autoridades y los especialistas continúan siendo quienes toman la última decisión para su ejecución.
- **Control:** Los interesados velan por la ejecución de las decisiones tomadas, y para ello se dotan de instrumentos jurídicos, financieros y técnicos necesarios para ejercer el control. Los ciudadanos participan y demandan la atención a sus problemas, además de que se toma en cuenta su opinión, adoptan medidas que benefician a las mayorías, y generan con esto, una relación de corresponsabilidad entre autoridad y vecinos.

- **Gestión:** Una relación asociativa con el gobierno, en la cual los ciudadanos activamente se comprometen en el proceso de diseño de políticas. Se reconoce a los ciudadanos la facultad de hacer propuestas sobre las diversas alternativas y se establece un diálogo en torno a la correspondiente política pública, aunque la responsabilidad de la decisión final o la formulación de la política recaiga en el gobierno. Supone que los agentes participantes poseen las competencias y los recursos para el manejo autónomo de ciertas esferas de la vida colectiva. En este nivel, es una condición ineludible exigir a los gobiernos y a los representantes populares una rendición de cuentas de la gestión oficial y una constante información acerca de las condiciones que los llevan a tomar determinadas decisiones dentro de la función pública.

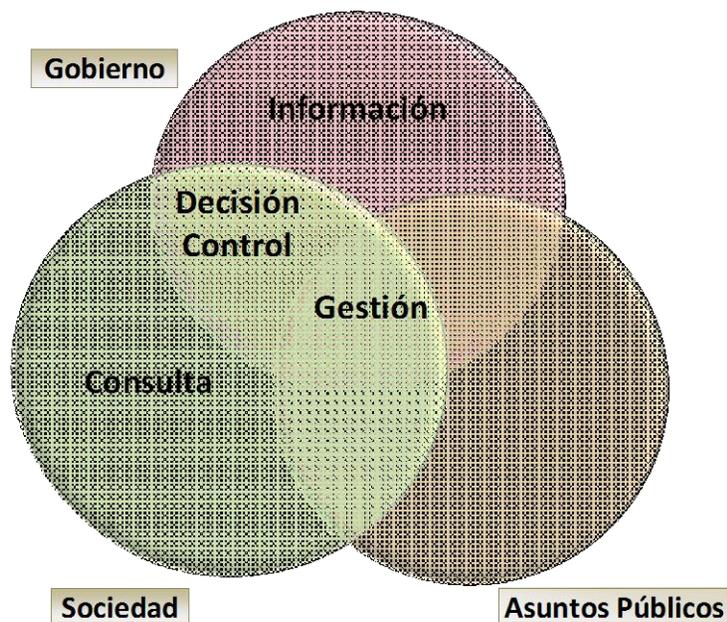
La gestión implica el reforzamiento de la autonomía ciudadana y, por tanto, la institucionalización del ejercicio de ciertas competencias, por eso, este último nivel de gestión, se da cuando los ciudadanos participan a través de las organizaciones sociales, comités ciudadanos o asociaciones profesionales en la elaboración de propuestas, como en la ejecución y la evaluación de las acciones realizadas.

En este nivel tiene un papel importante la población, la que no sólo se podría limitar a la simple elección de entre varias opciones, sino que debe implicar la definición de una decisión, la elección de la alternativa de solución que se pretende llevar a cabo, la determinación de la mejor forma de poner en práctica la decisión adoptada y la evaluación de las consecuencias y alcance de tal medida.

De esta forma, se identifican cinco niveles de participación: uno linealmente unívoco donde el gobierno solamente “informa” a la ciudadanía; otro en sentido aproximadamente inverso, donde los ciudadanos expresan su estimación sobre un particular; un tercero y un cuarto de decisión y control, en los que éstos intervienen de forma activa, pero sin decisión en el primer caso, desde la conformación de la agenda.

Y finalmente, el nivel de gestión, donde además del compromiso y la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, se distingue una información constante y transparente, así como la evaluación de los alcances (Gráfica 4.1).

Gráfica 4.1 Niveles de Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 5. OBJETIVOS Y LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

5.1 OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN

Ante la interrogante planteada sobre los beneficios que conlleva la disposición a promover la participación ciudadana, básicamente se pueden señalar los siguientes:²²⁷

- En virtud de que los programas de gobierno se dirigen para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, la participación ciudadana aumenta la posibilidad de cumplir este cometido pues permite **conocer y resolver los problemas** que la propia ciudadanía considera más importantes, es decir, la participación de la ciudadanía considera los más serios e importantes problemas que le aquejan,
- La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos **desarrolla habilidades en los ciudadanos** para la Administración Pública, además de que despliega la capacidad de orientar una participación responsable de la ciudadanía con **metas comunes**,
- Al gobierno le **facilita la ejecución de planes y programas**, pues al participar los ciudadanos en ellos comprenden mejor las razones que los justifican. “Así, la participación es reconocida como un factor técnico en la confección de diagnósticos sobre las necesidades existentes en la comunidad en cuestión, así como en la evaluación de los proyectos implementados.
- La participación ciudadana es concebida como una vía para la desburocratización del aparato administrativo estatal, “representa un

²²⁷ Véase GARCÍA Palacios, Omar A. (consultor), *“Marco Teórico de la Participación Ciudadana, consolidación de la participación ciudadana en Nicaragua”*, Instituto de Investigaciones y Gestión Social INGES, <http://www.elac.uca.edu.ni>, Managua, marzo 2008.

mecanismo de modernización donde prácticas políticas como el clientelismo, los liderazgos cacicales y el corporativismo pueden ser desterradas”,²²⁸

- La participación bien conducida, es un importante medio para cultivar **capital social** (reglas y relaciones duraderas no oficiales que facilitan una acción coordinada y permiten a los ciudadanos emprender iniciativas en cooperación y beneficio mutuo). Este es un importante componente de la **sostenibilidad**, o sea la generación de beneficios duraderos,²²⁹
- Al tener un valor democrático, la participación ciudadana ayuda a exigir resultados a funcionarios públicos, por lo que contribuye a la **transparencia en la gestión pública** con lo que aumenta la confianza de la ciudadanía en el gobierno y ayuda a combatir la corrupción,
- La participación ciudadana procura un sistema más eficiente de rendición de cuentas y de legitimidad de los actos gubernamentales; es significativo notar que para el gobierno es necesario contar con un respaldo social, reconociendo y respetando la voluntad de los ciudadanos,
- Es además, “una especie de termómetro que posibilita **detectar problemas y carencias sociales** que puedan desembocar en explosiones sociales (...), es vista como una posibilidad de reducir la probabilidad de un conflicto social al poder identificar a los grupos o a los líderes locales más radicales, sus demandas, estrategias y campos de acción”,²³⁰
- La apertura de espacios de participación por parte de los gobiernos locales ofrece también a los actores sociales, una posibilidad de participación que las

²²⁸ KURI Pineda, Edith Elvira, 2004, op.cit., p.27.

²²⁹ La sostenibilidad es difícil de medir durante la ejecución dado que se refiere a condiciones futuras, pero se ha logrado establecer que factores como la presencia o carencia de la participación y la consideración de aspectos socioculturales durante la formulación y ejecución de los proyectos, están directamente relacionados con la permanencia de beneficios una vez concluida su ejecución.

²³⁰ KURI Pineda, Edith Elvira, 2004, op.cit., p.27.

estructuras tradicionales del Estado más centralizadas política y administrativamente no permitían,

- Finalmente hace **sustentables las políticas** puesto que, por medio de la participación, la comunidad puede desarrollar el sentimiento de propiedad del proyecto.

Estos beneficios son ya usualmente aceptados por la comunidad internacional de apoyo al desarrollo. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), bancos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Europeo de desarrollo, están derivando lecciones importantes y han fortalecido su capacidad para incorporar a Organismos de la Sociedad Civil (OSC) a través de la definición de guías operativas, desarrollo de métodos, la capacitación del personal y la apertura de canales de comunicación permanente y sistemática con las OSC y la ciudadanía.²³¹

Expuestas las propiedades convenientes de la participación ciudadana, es oportuno distinguir sus objetivos; al respecto, la OCDE retoma los siguientes²³²:

- a) Mejorar la **calidad de las políticas**, facilitando a los gobiernos fuentes más amplias de información, perspectivas y soluciones potenciales con el objeto de afrontar los retos del diseño de políticas en condiciones de creciente complejidad, de interdependencia entre diversas políticas públicas y de urgencia,

²³¹ Véase BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, “Participación Ciudadana en las Actividades del BID”, http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc_resources/1230.php

²³² OCDE, *Nota de Políticas Públicas sobre Gestión Pública, Implicar a los Ciudadanos en la Elaboración de Políticas: información, Consulta y Participación Pública*, Comité PUMA, Nota de Políticas Públicas Número 10, París, julio 2001.

- b) Responder a los retos planteados por la sociedad de la **información**, con el fin de prepararse para crecientes y más aceleradas interacciones con los ciudadanos y garantizar una mejor gestión de la información,
- c) Integrar al público en el proceso de **elaboración de políticas**, con el objeto de responder a las expectativas de los ciudadanos de ser escuchados y de que sus puntos de vista sean tomados en cuenta en las decisiones por parte del gobierno,
- d) Responder a la demanda de más **transparencia y rendición de cuentas** por parte del gobierno pues, conforme aumenta el interés público y de los medios de comunicación por las medidas tomadas por el gobierno, las exigencias de claridad y responsabilidad en la esfera pública también se incrementan,
- e) Fortalecer la **confianza del público** en el gobierno y revertir las tendencias crecientes, mostradas por encuestas de opinión hacia el abstencionismo de los votantes, la reducción del número de militantes en los partidos políticos y la caída de la confianza en instituciones públicas clave.

En este mismo sentido, Borja atribuye a la participación ciudadana tres objetivos fundamentales:²³³

- 1) **Intervenir en la definición de programas y proyectos**, en la ejecución de las obras y en la gestión de los servicios municipales,
- 2) **Promover la iniciativa y el voluntariado** a partir de programas y campañas especiales,

²³³ BORJA, J. y M. Castells, Local y Global. *La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Taurus, Madrid, 2004, p.301.

- 3) **Reforzar el tejido asociativo** mediante una política de apoyo a las entidades que les permita mejorar su capacidad técnica y administrativa y las haga competitivas.

La participación es importante porque pone en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo, son éstos quienes distinguen los problemas que afectan a la colectividad, y **quienes mejor pueden diagnosticar los problemas que afectan sus vidas y desarrollar estrategias para enfrentar las dificultades que los rodea**. Además, como agentes externos al gobierno pueden proponer más alternativas de solución a un mismo problema.

Entre los objetivos que se propone lograr la participación ciudadana, además de los mencionados, destaca el de elevar a mejores niveles la conciencia cívica de los habitantes de la ciudad.²³⁴

El mayor reto de la participación ciudadana es movilizar a la sociedad y encauzarla hacia fines que lleven al beneficio común. La participación es una opción para restablecer las relaciones entre la sociedad y el gobierno, mediante el consenso y el diálogo para lograr un desarrollo equilibrado.

No sólo se trata de hacer partícipe a la sociedad en el diagnóstico de sus necesidades, sino que intervenga en la toma de decisiones, en la ejecución de las políticas públicas, en su evaluación y control, es decir, **propiciar transversalidad en las acciones y programas de gobierno**.

De esta forma, uno de los principales objetivos de la participación ciudadana es acrecentar la relación entre la población y las autoridades, posibilitando que las autoridades tengan en cuenta sus opiniones e intereses a la hora de tomar las decisiones.

²³⁴ Aunado a la conciencia cívica, García Ruíz propone a) hacer al ciudadano corresponsable en las tareas de gobierno a través de una acción dinámica y participativa, directa o indirectamente, y b) Promover la integración social de los diferentes sectores de la población. GARCÍA Ruíz, María de Lourdes, *La Participación Ciudadana en las Decisiones Político-Administrativas del Estado Mexicano*, MG Castañón Ediciones, México, 1985, pp.13-14.

En conclusión, se puede señalar que el objetivo de la participación ciudadana, es **lograr la participación organizada de los ciudadanos, corresponsabilizando la tarea de gobernar, revalorizando la participación de los habitantes en la toma de decisiones y ejecución de las obras, pero respetando al gobierno como eje rector** (Gráfica 5.1).

La participación es un asunto colectivo y organizado que se efectúa para realizar un objetivo determinado; es un colectivo que, para su realización, exige organización, recursos, tiempo y esfuerzos conjuntos. Por ello es importante considerar también algunos aspectos para incrementarla:

- a. Pluralismo,²³⁵
- b. Tolerancia,²³⁶
- c. Diversidad,
- d. Corresponsabilidad,
- e. Participación activa y responsable en la toma de decisiones,
- f. Libertad de opinión,
- g. Expresión,
- h. Reunión y asociación,
- i. Permanente gestión democrática,
- j. Desarrollo de lazos solidarios,
- k. Fortalecimiento de la democracia.

²³⁵ Sartori concibe al pluralismo a partir de tres niveles: 1) cultural (de las creencias), 2) societal, y 3) político. En el nivel de las creencias, se habla de una cultura pluralista en el mismo sentido que se habla de cultura secularizada y homogénea. En cuanto al segundo nivel, distingue el pluralismo societal de la diferenciación societal, o en términos más exactos, principios estructurales que epitomizan configuraciones socioestructurales. Con respecto al pluralismo político señala "la diversificación del poder" y, más precisamente, la existencia de una pluralidad de grupos que son tanto independientes como no inclusivos. SARTORI, Giovanni, otoño 1995, op.cit., pp. 111-125.

²³⁶ Se entiende, conjuntamente con Walzer, que tolerancia implica tanto la acción de tolerar como el concepto mismo. Por eso incluso el título *On Toleration*, en vez del concepto "tolerance" (tolerancia), anticipando que no se entiende en el sentido de una mera "argumentación filosófica sistémica", más bien se trata de un ejercicio teórico como contribución a la práctica. La tolerancia es el fruto de un complejo proceso de pensamiento y de conformación de identidades, que involucra competencias, actitudes, creencias y valores que se amalgaman, precisamente, en la conducta tolerante. La tolerancia involucra también un proceso de aprendizaje institucional y, desde este punto de vista, florece ahí donde los arreglos políticos y sociales, junto con la atmósfera moral y cultural, se ajustan de tal manera que los espacios de convivencia pacífica entre diferentes culturas se hace posible. De esta manera la tolerancia se debe entender como reto, sobre todo en sociedades con un alto grado de pluralidad en las cuales existen diferencias muy marcadas. Walzer sostiene que la democracia como modelo político representa la forma más adecuada del manejo de la pluralidad y que, por ende, en ella tolerar y ser tolerado ha sido, desde Aristóteles, la tarea de los ciudadanos democráticos. WALZER, Michael, *Tratado sobre la Tolerancia*, Barcelona, Paidós, 1998.

Gráfica 5.1 Objetivos de la Participación Ciudadana



Fuente: Elaboración propia

5.2 LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN

Para que la participación ciudadana tenga posibilidades de desarrollarse es necesario por una parte, un Estado al que se considere democrático, representativo en todos los niveles, descentralizado y defensor de las libertades de la sociedad; al mismo tiempo, honesto y eficiente en su administración, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su estilo de relación con la ciudadanía.

Y por otra parte, se requiere una ciudadanía madura, crítica y activa, capaz de considerarse a sí misma como portadora y generadora de derechos; organizada en formas múltiples y flexibles, que genere interlocutores colectivos, abierta al manejo de relaciones y al reconocimiento y diseño de los canales adecuados.

Además, en esta relación de espacios públicos, deberán existir competencias reales, derivadas de la voluntad descentralizadora,²³⁷ con información suficiente, clara y oportuna. Espacios en donde la comunicación sea su distintivo, con la reglamentación y normatividad requerida, sin caer en la “sobreinstitucionalización”, rigidez o cooptación que acaba por sofocar y deprimir el interés y la creatividad.²³⁸

La intervención ciudadana requiere entonces condiciones materiales y sociales, tanto objetivas como subjetivas, y el peso de cada una de ellas está determinado por las condiciones históricas en que se desenvuelven los procesos participativos y por las características individuales y sociales de quienes se constituyen en agentes de la participación.

Entre las **condiciones objetivas** hay que incluir, como se indicó la existencia de libertades políticas y sociales,²³⁹ asimismo, deben existir los canales apropiados para la intervención ciudadana. La multiplicación de estos canales, que puede ser muy diversos y con grados diferentes de complejidad y permanencia, permite la combinación de formas directas e indirectas de participación ciudadana y en consecuencia, estimula la creación de redes sociales de poder.

En cuanto a las **condiciones subjetivas**, la movilización ciudadana supone que los distintos sectores de la población vayan adquiriendo una conciencia de que la exigencia de participación no sólo es un derecho sino también un requisito

²³⁷ Descentralizar no significa transferir el poder decisorio a una élite de líderes y dirigentes locales; por el contrario, implica trasladar competencias y otorgar facultades a la población para que ésta misma pueda decidir sobre su propio destino y manejar los hilos de su entorno. Aunque la descentralización por sí sola no basta, la descentralización sin organización ni movilización ciudadana sólo se queda en esquemas formales que no logran hacer una base social, un tejido de organizaciones que le sirva de soporte, de redes que le permitan ir ampliando sus expectativas y posibilidades de logro de sus demandas.

²³⁸ Véase HERRASTE, María Luisa, *Manual para la Elaboración Democrática de Políticas Sociales*, Centro de Servicios Municipales (CESEM), México, 1999, p.22.

²³⁹ Véase COHEN, Jean, *Estrategia e identidad: Nuevos Paradigmas Teóricos y Movimientos Sociales Contemporáneos*, Colección Sociología y Política, Universidad Iberoamericana, México, 1995.

sin el cual la satisfacción de sus necesidades es casi imposible, pero siempre dando primacía a lo colectivo sobre lo individual.

Una segunda condición subjetiva es el nivel de comprensión que tienen los ciudadanos de sus propios problemas. Es necesario comprender las raíces de los problemas, entender los factores que los producen y reproducen, y captar con claridad las posibles soluciones.

Finalmente, las condiciones subjetivas hacen también referencia a los líderes y gobernantes; ya que **es necesaria cierta disponibilidad para crear las condiciones institucionales de la participación**. No es una cuestión moral o de voluntad, sino de las bases de la legitimidad social, es decir, **un proyecto político para el manejo de los asuntos públicos y una práctica que omita las formas opresivas o los métodos clientelistas como únicos instrumentos para ganar el consenso social**.

Por eso, la promoción de una ciudadanía participativa, es también la formación de un sujeto social pluralista, capaz de respetar las diferencias, dirimir los conflictos en el marco de la ley y de la justicia, dialogar con razones buscando consensos y respetando los disensos fundados, construyendo por encima de las divergencias.²⁴⁰

Ahora bien, deben identificarse algunas limitantes que existen o pueden presentarse en el desarrollo de la participación ciudadana, por ejemplo Merino destaca dos dilemas de la participación ciudadana, en primer lugar, que “no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran”.²⁴¹ Reconoce que existen individuos que encuentran **razones más poderosas para abstenerse de participar**, mientras que otros aportarán más esfuerzos y recursos

²⁴⁰ Véase ARTEAGA Basurto, Carlos, “La Participación Ciudadana: Un breve acercamiento”, en CHÁVEZ Carapia, Julia del Carmen (coordinador), 2006, op.cit., p.74.

²⁴¹ MERINO, Mauricio, 1995, op.cit., pp.11-12.

que los demás, agregando los defectos del ser humano como son el egoísmo, el cinismo y la enajenación del individuo.

En segundo lugar, señala el propio autor, “la participación no puede darse sin una distribución de aportaciones individuales, ni puede producir, invariablemente los mismos resultados para quienes deciden formar parte de un propósito compartido”, es decir, **pocas veces los objetivos de la organización coinciden con los de cada individuo**, ya que la participación del individuo surge de necesidades, objetivos y motivos personales.

Un tercer inconveniente que puede considerarse, es que por lo general **la participación requiere de más tiempo y aumenta los costos**, particularmente en las etapas de identificación y diseño de proyectos; y un alto requerimiento de tiempo y recursos son **desincentivos fuertes** para la participación, tanto desde el punto de vista de los organismos ejecutores como de los grupos interesados.

Adicionalmente, existe el riesgo de que la participación en sí misma **eleva las expectativas de las partes involucradas, sin que haya la posibilidad de satisfacerlas**. En este sentido, es necesario que se comuniquen y consulten suficientemente los objetivos de la participación y la forma en que se usarán sus rendimientos. Durante la ejecución, la comunicación entre los responsables por la toma de decisiones y quienes representan a los sectores involucrados debe por consiguiente, ser constante y transparente.

Además, en los procesos participativos, la diversidad de intereses de los involucrados contribuye a que en algunos casos, **conflictos latentes se vuelvan disputas abiertas**. La participación abre espacios para quienes tradicionalmente habían sido excluidos de la toma de decisiones, pero esta apertura de espacios puede alterar las relaciones de poder existentes; si eso sucede, los grupos hasta entonces privilegiados pueden resistirse a ceder terreno o asimismo, ver una oportunidad de expresar otras demandas reivindicativas que exceden los límites

del proyecto. De tal manera, para evitar que los conflictos se agudicen u obstaculicen a la actividad en cuestión, se requerirá en ocasiones, establecer mecanismos destinados a resolverlos.

Otra limitante se deriva de que, como en cualquier grupo humano, al interior de las poblaciones tradicionalmente excluidas se mueven **intereses diversos**; y cuando no existen los mecanismos apropiados de rendición de cuentas entre las bases y sus dirigentes, habrá el riesgo que las voces más escuchadas, sean las de aquellos grupos cercanos a la dirigencia. De tal forma, es necesario evitar que se perpetúe la exclusión hacia adentro de estos sectores y en ocasiones apoyar el fortalecimiento de los sistemas de organización, comunicación y rendición de cuentas dentro de algunos grupos involucrados.²⁴²

Un séptimo riesgo, se identifica en los estudios que hacen referencia a las prácticas políticas predominantes que configuran la identidad ciudadana, más que a los modos de participación, por ejemplo las campañas electorales. Tejera considera que el comportamiento político de los ciudadanos y la interrelación de éstos con los candidatos a un cargo de representación popular, se inclina hacia la reafirmación o el establecimiento de **relaciones clientelares**.²⁴³

Otro factor importante donde se observa cómo se promueven y reproducen relaciones de tipo clientelar, es en el diseño de las políticas sociales, incluidas las políticas de participación ciudadana, ya que éstas muchas veces utilizan los **recursos para neutralizar un conflicto social**, expandir el poder político de una

²⁴² Véase BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, s/a, op.cit.

²⁴³ Tejera define el clientelismo como “el intercambio recíproco que vincula individuos o grupos en condiciones de desigualdad económica y política y se encuentra rodeado por una tipología simbólica (los de arriba y los de abajo, ricos y pobres, los que tienen influencia y quienes no la tienen, etc.). En la interacción patrón – cliente, el primero otorga ayuda, protección o mediación frente a quienes pueden proporcionar servicios, y los clientes corresponden a esto bajo una perspectiva cuasi moral de lealtad o reciprocidad, brindándole a cambio su apoyo cuando se les requiere”. Las relaciones clientelares, señala, se establecen por ejemplo, cuando el gobierno atienden de manera inmediata en tiempos de campaña, demandas de ciudadanos que fueron ignoradas durante su gestión, cuando se promete atender demandas en el tiempo posterior al de la elección, cuando se utilizan locales de partidos para gestionar demandas, o cuando se resalta el apoyo otorgado a varios sectores de la sociedad., en DE TEJERA, Héctor, 2002, op.cit., pp.170-176.

cúpula, legitimizar el poder o lograr la aceptación de una decisión administrativa que afecta a un sector de la población.

Por otra parte, un elemento que también influye en las formas actuales de participación ciudadana es la **falta de espacios**, en los cuales se consideren las demandas del ciudadano y donde éste pueda tomar parte de las decisiones y de las acciones de gobierno, lo cual es aprovechado políticamente por los partidos, no sólo para cooptar gente, intercambiar votos para las elecciones, sino para mantenerse en el poder y dar una imagen aceptable de su gobierno.

Una de las más importantes limitantes es la barrera administrativa de **espeso nivel burocrático**, “cuando se encomienda a organizaciones de tradición burocrática y vertical poner en marcha proyectos participativos, las resistencias serán innúmeras, y se expresarán por múltiples vías. Pondrán obstáculos infinitos, asfixiarán a fuerza de rutinas los intentos, cerrarán las puertas a las iniciativas, desmotivarán continuamente a los actores comunitarios. Estarán en definitiva esperando inconscientemente el fracaso de la experiencia participatoria para convalidar desde él su propio modelo burocrático formal”.²⁴⁴

En este sentido, “la **intervención unilateral del gobierno**, (...) sin interlocución y acuerdos básicos con la sociedad, pierde la capacidad de pacificar, generar y restaurar el orden, ampliar las oportunidades de la convivencia, asegurar el bienestar, movilizar energías hacia proyectos de interés común, gobernar, en suma.”²⁴⁵ Por lo que una tarea constante del gobierno debe ser “facilitar el acercamiento e intercambio de ideas y experiencias que permitan avanzar en la construcción de espacios de interlocución y colaboración, con pleno respeto a la autonomía de las organizaciones”.²⁴⁶

²⁴⁴ KLIKSBERG Bernardo, 1998, op.cit., p.159.

²⁴⁵ AGUILAR, Luis, enero - marzo 2001, op.cit., p.20.

²⁴⁶ TINOCO, Rogelio, *Organizaciones Sociales en el Estado de México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, p.63.

En general, la ciudadanía siempre ha tenido dificultades para poder desarrollarse en plenitud, fundamentalmente algunos de estos problemas que debilitan la participación pueden ser:

- Falta de valor civil, educación cívica limitada, desmotivación política, apatía civil, abstencionismo, movilización con fines partidistas,
- Desconocimiento de los procesos de la Administración Pública, y falta de información sobre ésta y del entorno local,
- **La mayor parte de la ciudadanía permanece desinformada y no participa en cuestiones políticas, además de no percibir el beneficio de su participación,**
- Incapacidad de gestión o dando prioridad a demandas sociales con preferencia partidista, y resolviendo tardíamente las demandas coyunturales de la ciudadanía,
- **Cacicazgos producto de una tradición paternalista, corporativista, de cacicazgo y clientelística,**
- **Las formas de participación ciudadana promovidas por el gobierno en su mayoría son sólo consultas y no promueven la capacidad del ciudadano en la toma de decisiones,**
- **Falta de recursos por parte de las autoridades para dar satisfacción a las necesidades de los habitantes.**

Aunado a la **falta de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía**, al nulo compromiso social por parte de autoridades gubernamentales, y la ausencia de interés, compromiso y negatividad por un bienestar social, también debe considerarse la **falta de legislación**, que norme, regule y fomente la participación ciudadana en gobiernos locales.

Al respecto, México aún acusa procesos clientelares en los asuntos públicos, matizando por una vida ciudadana incipiente y con un sentido de la participación mediatizado e inclinado hacia la mera representación electoral. Hecho que obliga a buscar formas más participativas para incidir en el ámbito público, con un sentido plural y democrático en un marco de convivencia legítima.²⁴⁷

En el caso particular de los municipios, se ratifica este hecho, toda vez que se observa una insuficiente promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, ya que en muchos casos, los gobiernos municipales actúan prácticamente como único gestor de la vida comunitaria y mantiene prácticas clientelares que limitan su gobernanza.

²⁴⁷ Como refiere Juan Ángel Torres, “La sociedad demanda cambios importantes que detengan y reviertan la tendencia al crecimiento de la desigualdad y la exclusión para mejorar las condiciones de vida”, en TORRES, Juan Ángel, *Ciudadanía y Poder. Nuevas Reglas del Juego*, Editorial Delfos, México, 2002.

CONCLUSIONES

La política puede ser entendida como **estructura** (sistema, orden, instituciones, reglas), como **proceso** (conductas, actos, comportamientos, motivaciones, formas de intervención), y como **resultado** (políticas públicas, respuestas a conflictos, intervención sobre relaciones sociales).

En cuanto al objeto de estudio de la política como ciencia, se reconocen a las relaciones de poder político (**Poder**); a la teoría, acción y procesos de gobierno (**Gobierno**); y al estudio de las estructuras, instituciones y su funcionamiento (**Estado**).

Al analizar la actividad gubernamental, se reflejan los aspectos generales del gobierno y los elementos que lo integran, como una cadena de acciones (unidades básicas). Pero también se considera esta actividad en su totalidad, esto es, el problema o necesidad que suscita la actividad (**el por qué**), la actividad en sí (**el qué**), el modo en que se desenvuelve la actividad (**el cómo**), y finalmente, la consecuencia de la actividad (**el para qué**).

En este contexto, el objeto de estudio de la Ciencia Política puede enmarcarse en el sistema político, entendido con Easton, como el conjunto de procesos e interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social que producen asignaciones autoritativas de valores.

Asimismo, la Ciencia Política al constituirse como una disciplina empírica autónoma, perfila dos formas de análisis de la política: **el análisis económico o public choice**, y **el análisis sistémico**.

La teoría económica, tiene su punto culminante con la Teoría de la Elección Racional, de donde emergen el Nuevo Institucionalismo y la Acción Colectiva; esta teoría adopta una estrategia deductiva propia de la ciencia económica para el

análisis de los fenómenos políticos. El análisis sistémico, con su máxima expresión en la Teoría de Sistemas Complejos, bajo un enfoque constructivista radical y complejo, observa el proceso de autoreferencialidad de las instituciones políticas.

Bajo este contexto, la Ciencia Política construye una serie de interpretaciones sobre los procesos de modernización y cambio de régimen, conocidas como **Teorías del Cambio Político y Consolidación Democrática**. Estos enfoques se han desarrollado en tres generaciones: las teorías de la modernización (culturalista y desarrollista), las teorías de la dependencia, y las teorías de medio alcance.

Las teorías de las dos primeras generaciones diseñan un aparato analítico de carácter holístico, conllevan planteamientos deterministas y tienen una concepción normativa del régimen político resultante del cambio. Las teorías de la tercera generación, por el contrario, interpretan los procesos de cambio trasladando el análisis de las condiciones y requisitos a los cálculos estratégicos, patrones secuenciales y opciones contingentes de los actores políticos en momentos de incertidumbre institucional.

Esta estrategia de investigación, presenta la necesidad de reintroducir algunos elementos para comprender e interpretar la compleja realidad, variables que busquen comprender la naturaleza de los nuevos regímenes, las involuciones de éstos, o el grado de satisfacción de la ciudadanía con ellos y sus rendimientos.

De ahí que se considere el surgimiento de un enfoque propio y distintivo, como el de **la gobernanza**, que destaca la insuficiencia del actuar gubernamental en relación con la sociedad contemporánea, aún en el caso de contar con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa.

La gobernanza es la respuesta, por un lado, a la crisis que evidenció la incapacidad directiva del gobierno, y por otro, a las transformaciones que la dirección de la sociedad experimentaba debido a la creciente diferenciación interna de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia política.

Como se señaló en la investigación, el concepto de gobernanza se convierte en la base para repensar la democracia, la participación social, la toma de decisiones, la ampliación de la política, la nueva función de los gobiernos y el papel de los diferentes actores sociales.

El concepto de gobernanza facilita comprender, de manera amplia, las posibilidades que hoy tiene la política en un contexto de cambio y transformación. La gobernanza se convierte en categoría clave que puede dar cuenta de la ampliación democrática, de la intervención de nuevos actores políticos en la toma de decisiones y el diferente papel de los gobiernos en la globalización. Una dimensión esencial de la gobernanza es, efectivamente, crear condiciones para la apropiación de las problemáticas por parte de los ciudadanos.

Si bien, la gobernanza mantiene el principio de que el gobierno sigue siendo una instancia imprescindible para dirigir a la sociedad, el aporte del enfoque de la gobernanza, restablece el valor y capacidad de los actores sociales, en tanto que conduce a redescubrir o reinventar a la sociedad contemporánea.

El modelo de la gobernanza supone la adopción de ciertas políticas: contención del gasto público, reducción de la intervención del Estado, privatización de empresas y servicios, políticas orientadas por y hacia el mercado. Junto a ello, se prescriben conductas animadas por la voluntad de consolidación de la democracia: obligación de rendir cuentas (*accountability*), transparencia, equidad, empoderamiento, promoción del Estado de derecho, descentralización político-administrativa. La gobernanza se pone en práctica a partir del fomento de **la**

transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, es decir, que cada ciudadano tenga voz en la toma de decisiones.

La **transparencia** es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones.²⁴⁸

La transparencia se enfoca a dar respuesta a una ciudadanía sensible, responsable y participativa, que en conocimiento de sus derechos y obligaciones, colabora en el fomento a la integridad y combate a la corrupción. Un gobierno transparente, sienta las bases de su propia legitimidad, ya que no sólo permite a la ciudadanía contar con elementos para conocer y evaluar las acciones gubernamentales, sino que además promueve la participación en la vida política del Estado generando vínculos de confianza entre ambos actores.²⁴⁹

“Transparencia y democracia requieren, primero para existir y luego para funcionar adecuadamente, una ciudadanía activa y participativa, y esta última requiere transparencia y democracia para actuar y participar con libertad.”²⁵⁰

²⁴⁸ HERNÁNDEZ Valdez, Alfonso, “¿Qué es y para que sirve la transparencia?”, *Recta Ratio*, año 1, Número 2, enero – junio 2005.

²⁴⁹ En los últimos treinta años, democracia y transparencia han desarrollado una relación poderosa y armónica hasta volverse en una ecuación característica de la modernidad. Sin embargo, este vínculo que hoy aparece estrecho y natural no lo fue a lo largo de la historia real. En México, como muchos otros países, la democracia tuvo un desarrollo sostenido e incontenible (a partir de la Reforma electoral de 1977) alentando el pluralismo, el fortalecimiento a los partidos políticos nacionales y la creación de instituciones de la democracia competitiva, mientras que la transparencia tardó veinticinco años, en abrirse paso, hasta la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002. No obstante, en la teoría, la transparencia aparece como parte importante del poder democrático. Desde Kant y su interés por el principio de publicidad, o Bentham ya con la noción de transparencia, Stuart Mill con la idea de transparentar las acciones del poder público, hasta la actualidad con Dahl, Sartori, Bobbio y la noción de transparencia en las herramientas gubernamentales y administrativas.

²⁵⁰ EMMERICH, Gustavo, “Democracia, Ciudadanía y Transparencia”, en ELIZONDO, Carlos, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón, et al., *Democracia y Transparencia*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2005, pp.25-26.

Como se advierte en este documento, un elemento esencial de la política es el poder, poder que primero viene y después se controla, “primero hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados y luego obligarlo a que se regule a si mismo”.²⁵¹ En este sentido, **la rendición de cuentas** (*accountability*) expresa esta preocupación por controles y contrapesos, por la supervisión y restricción del poder.

Pero para la gobernanza debe entenderse una rendición de carácter vertical,²⁵² cuyos referentes esenciales se encuentran en los controles electorales y societales. La primera, descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas. Y la rendición de cuentas societal, se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.²⁵³

²⁵¹ MADISON, James, A. Hamilton, y J. Jay, *El Federalista Número 51*, 1994, pp. 220-221. El párrafo multicitado completo señala “*Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldría sobrando lo mismo las contralorías externas del gobierno. Al organizar el gobierno que ha de ser administrado por hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego a obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares*”.

²⁵² O’Donnell refiere una rendición de cuentas horizontal y otra vertical. La rendición horizontal de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición “vertical” de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado. La primera formulación se encuentra en O’DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5/1, enero 1994, pp.55-69. Sklar también desarrolló una idea similar bajo la etiqueta de rendición de cuentas “lateral”, SKLAR, Richard L., “Developmental Democracy”, *Comparative Studies in Society and History* 29/4, 1987, pp. 686–714. Para referencias posteriores véase, por ejemplo, O’DONNELL, Guillermo, “Horizontal Accountabilities in New Democracies”, in SCHEDLER, Andreas, Larry Diamond, and Marc F. Plattner (eds), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp.29–51; y “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”, in MAINWARING, Scott and Christopher Welna (eds), *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003.

²⁵³ Sobre la rendición de cuentas electoral, véase PRZEWORSKI, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999; SCHEDLER, Andreas, “The Normative Force of Electoral Promises”, *Journal of Theoretical Politics* 10/2, April 1998, pp.191–214; y STOKES, Susan C., *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. Sobre la rendición de cuentas societal, véase SMULOVITZ, Catalina y Enrique Peruzzotti, “Societal Accountability in Latin America”, *Journal of Democracy* 11/4. octubre 2000, pp. 147–58.

Respecto a la **participación ciudadana**, base del supuesto inicial del que parte esta investigación, y recuperando el marco de consolidación democrática, se asiente que la democracia es un orden político cuyo núcleo es la participación de los gobernados en las decisiones colectivas. Una democracia legítima y eficiente se encuentra asociada con la participación y control activo de la ciudadanía de las decisiones que afectan al Estado. Esta participación no es prescindible, sino que está en la base de su diseño institucional y de su dinámica, es decir, sin participación ciudadana, la democracia pierde sentido.

La democracia en general y la gobernanza en particular, evolucionan cuando los movimientos de participación logran consolidar sus derechos sociales y de participación, de esta manera se apoderan de la esfera jurídica por los canales que la misma ley les provee.

Actualmente, la sociedad es cada vez más propositiva, profesionalizada y capacitada, no sólo en la presentación de sus demandas y denuncias, sino también en sus respuestas a problemas y conflictos. Las formas y grados de participación han variado notablemente en varios países, incluido México. De la consulta ocasional, pasiva, programática y gestora, se transita a nuevas prácticas que definen un papel cada vez más activo de la sociedad.

En este marco conceptual expuesto, varios estudios declaran la necesidad de reconstruir **el Estado** para enfrentar los nuevos desafíos de una sociedad postindustrial que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, asegure los derechos sociales y la competitividad de cada país.²⁵⁴

²⁵⁴ Por ejemplo el Consejo Consultivo del CLAD, en octubre de 1998, aprobó el documento doctrinario *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, donde se reconoce al Estado como instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región debía orientarse a la atención de tres grandes problemas: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y **la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social**. En otro ejercicio similar, la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en 2003, incluyó en su *Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia*, el compromiso de 21 mandatarios, para respaldar los principios y orientaciones de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, preparada por el CLAD y adoptada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. En

Si bien, el Estado continua siendo protagonista en el escenario internacional, el papel que jugó históricamente tiende hoy a distribuirse entre una gran cantidad de actores secundarios y otros principales, emergentes y reemergentes.

El mismo gobierno, ha fomentado nuevas formas de organización y estructuración en la acción pública, sin embargo, no en todos los casos ha sido posible disminuir los problemas fundamentales, o han quedado limitados los objetivos. Aspectos como justicia social, desarrollo social, **participación ciudadana**, derechos humanos, democracia, gobernabilidad no encuentran una verdadera instrumentación.

De esta forma, y como respuesta a la interrogante, base de la presente investigación, se concibe a la participación como aquel mecanismo que forma parte de las instancias formales (consejos, comités, asambleas) que se crean desde el gobierno para desarrollar o potenciar la participación a partir de un marco institucional, lo que se definió, como **participación ciudadana institucionalizada**.

La participación ciudadana bajo esta perspectiva, es entonces un conjunto de medios consultivos y organizativos que permiten a los ciudadanos el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen los existentes a nivel nacional. De tal forma que los medios organizativos se pueden considerar como las instancias correspondientes donde se abre cauce para la participación ciudadana institucionalizada.

dicha declaración se reitera el “empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y en **promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones**”. En 2007 de igual manera, en ocasión de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministro de Administración Pública y Reforma del Estado, se renovó el compromiso con la reforma del estado, el fortalecimiento de sus instituciones pública, y, en especial, con la racionalización de sus mecanismos de gestión “teniendo en consideración que el objetivo de toda política pública es el bienestar de las personas, se requiere fortalecer las capacidades institucionales públicas para dar satisfacción a los **requerimientos ciudadanos de integración y pertenencia**”.

La participación ciudadana, sólo puede ser definida entonces, en su relación intrínseca con el Estado, pues es éste quien le dota de derechos y obligaciones.

Ahora bien, la importancia de formalizar (institucionalizar) la participación ciudadana en materia de políticas públicas, aunque no implica inhibir ni obstaculizar modalidades no formales de participación ciudadana, si es necesaria su adecuada regulación.

Cada vez es más común escuchar sobre la organización de comités de desarrollo, vecinales, de obras, de planeación, etc. Detrás de estos diseños institucionales se encuentra una concepción por parte de la autoridad de lo que es la participación ciudadana dentro de la tarea de gobernar. Lo que no resulta claro para promotores, practicantes y analistas es la capacidad que tiene un mecanismo para influir en los procesos de la política pública, de tal manera que al analizar algunos mecanismos de participación, se llegan a descripciones habituales de que sólo cumplen una función legitimadora, informativa, consultiva o en algunos casos decisora.

En consecuencia, la capacidad de un mecanismo institucional de participación ciudadana para influir en las políticas públicas está determinada tanto por la concepción que la autoridad tiene sobre la relevancia de este componente democrático, como por su manifestación a través del diseño institucional del mecanismo. El compromiso de involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos por medio de la implementación de mecanismos institucionales de participación ciudadana, lleva consigo un dilema relevante: ¿qué profundidad o relevancia puede llegar a tener la ciudadanía frente a los procesos centrales de la formulación de las políticas públicas?. Este dilema suele ser resuelto por medio del diseño institucional del mecanismo que organiza, posibilita, limita o acota la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

De ahí que la presente investigación también recupere una propuesta analítica para comprender y explicar las concepciones de la autoridad sobre la participación ciudadana. Propuesta que destaca como variables **la disposición a promover la participación ciudadana y el tipo de equidad e inclusividad de las instituciones en las que se plasma esta.**

En conclusión, la participación ciudadana es indispensable en la democracia, para integrar los órganos de gobierno y sirve en la gobernanza para que la ciudadanía influya en los procesos de decisión de esos mismos órganos. Es decir la participación ciudadana es indispensable para integrar la representación, pero después se convierte en el medio fundamental para que la sociedad se haga presente en la toma de decisiones políticas.

Se reconoce así, que una **participación institucionalizada** contribuye al progreso en la democratización de los gobiernos, ya que una buena gobernanza promueve equitativamente la participación institucionalizada, incluyente de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de las competencias que tiene legalmente asignadas, como en la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas.

Con la idea de reconocer la democracia con los derechos de ciudadanía, se hace referencia a la ampliación de las iniciativas ciudadanas, a la tarea de control y ejercicio de rendición de cuentas, a la defensa por parte de las asociaciones civiles de los derechos establecidos (en el plano civil, político y sobre todo, económico y social), a la participación crítica en la elaboración de políticas públicas o a la vigilancia de su cumplimiento y de la mejora en los mecanismos de justiciabilidad de los derechos.

Por otra parte, si bien la participación ciudadana requiere de garantías legales y espacios institucionalizados, no es suficiente, también requerirá de un esfuerzo educativo que provea a la ciudadanía de las herramientas para el cabal

ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes. Entre muchos otros temas, debe abordarse información sobre el funcionamiento básico de las instituciones democráticas, educación en valores y desarrollo de habilidades concretas para la participación, la interlocución con autoridades, la fiscalización de los gobernantes y la resolución de problemas comunitarios. Esta formación también debe detenerse en la **noción de política**, enfatizando que esta es una actividad y un espacio con fines superiores, que sirve para encarar, regular y resolver conflictos que conciernen de diverso modo a la colectividad.

Sobre todo que, como la evidencia indica, si no existe un esfuerzo deliberado de formación cívica, la participación puede discurrir por causes muy distintos y producir vicios de **manipulación, clientelismo, intolerancia, exclusión**.

Además de desarrollar varias instancias de participación (por ejemplo Consejos Consultivos, o Sistemas de atención a la denuncia Popular en materia administrativa), se requiere en general, un proceso sostenido y transparente de prueba y autocorrección en materia de política participativa, así como la generación de redes de compromiso político, en el marco de un creciente consenso y bienestar social.

Los ciudadanos tienen derecho a una **gestión pública de calidad**,²⁵⁵ vinculada con dos propósitos fundamentales relacionados con la gobernanza:

- Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas

²⁵⁵ La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad. CLAD, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública,

públicos, o como legítimo participante del proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social;

- La gestión pública tiene que orientarse por resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilidad del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.

Es decir, las administraciones públicas tienen que ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y cambio provenientes de la ciudadanía.

Finalmente, la participación ciudadana es parte de una apertura y cambio en beneficio de la población, la cual requiere de otras transformaciones para coordinar esfuerzos e integrar propuestas trascendentales, creando organizaciones perfectamente vinculadas a la administración pero limitadas en sus objetivos.²⁵⁶

En este sentido, las relaciones entre Estado y sociedad deben cambiar para avanzar en los diversos contextos de la gestión pública, se debe buscar un equilibrio entre la sociedad y el gobierno, se requiere incorporar los diversos sectores y organizaciones de la sociedad para encontrar acomodo en los distintos órdenes de participación.

²⁵⁶ Cambios como el fortalecimiento de asociaciones y grupos civiles, y de municipios en materia jurídica, financiera y administrativa; programas de capacitación tanto para autoridades como para grupos sociales; promoción de valores y prácticas democráticas fomentando la cultura democrática, crear medios de evaluación en la gestión pública, actualizar el orden jurídico con sistemas de participación fuertes y reales.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA Arévalo, José Octavio, *La Participación Ciudadana en México*, en Fundación Friedrich Ebert, Antología de Participación Ciudadana, México, 1998.
- AGUILAR Villanueva, Luis, *El Estudio de Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
 - *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, México, 2006.
- ALCÁNTARA Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la Gobernabilidad de los Sistemas Políticos en épocas de Crisis y Cambio*, FCE, México, 2004.
- ALMOND Gabriel y B. Powell, *Política Comparada. Una Concepción Evolutiva*, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- ALMOND, G. y Verba, S., *La Cultura Cívica: Estudio sobre la Participación Democrática en Cinco Naciones*. Madrid, Euroamérica, 1970. Versión resumida: Diez Textos básicos de Ciencia Política, Ariel, Barcelona, 1992; Versión Original: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.
- ÁLVAREZ Enríquez, Lucia (coordinador), *Participación y Democracia en la Ciudad de México*, CIICyH UNAM – La Jornada Ediciones, México, 1997.
- ÁLVAREZ, Lucía, *La Sociedad Civil en la Ciudad de México. Actores Sociales, Oportunidades Políticas y Esfera Pública*, CIICH-UNAM-Plaza y Valdés Editores, México, 2004.
- ÁLVAREZ, Eréndira y Castro Óscar, *Participación Ciudadana y Gobierno Local*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC, México, 2000.
- ARENDT, Hannah, *Sobre la Revolución*, Alianza Editorial, España, 2004.
 - *La Condición Humana*, Editorial Paidos, España, 2005.
 - *La Promesa de la Política*, Editorial Paidos, España, 2008.
- ARZALUZ Solano, Socorro, *La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano, Algunas Reflexiones Teóricas sobre el Concepto*, IGLOM, México, 1999.

- ARZALUZ Solano, María del Socorro, *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlanepantla y Nezahualcoyotl (1997 – 2000)*, IAPEM, México, 2001.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Participación Ciudadana en las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo*, http://www.bicusa.org/bicusa/issues/misc_resources/1230.php.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, FCE, México, 1991.
 - *El Futuro de la Democracia*, FCE, México, 1992.
- BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino Gianfranco, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Tomo 2, 12va edición, México, 2000.
- BOLOS, Jacob Silvia, *Los Dilemas de la Participación en Gobiernos Locales*, presentado en el 2do Congreso IGLOM, México, 2001.
- BORJA, Jordi, Manuel Castells, Roberto Dorado e Ignacio Quintana, *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*, Editorial Sistema, Madrid, 1990.
 - *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Taurus, Madrid, 2004.
- BUCHANAN, James McGill, *Ensayos sobre Economía Política*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.
- CABRERO Mendoza, Enrique, *Políticas Públicas Municipales, Una Agenda de Construcción*, CIDE - Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- CABRERO, Enrique y Nava Campos Gabriela, *Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, MAP - CIDE, México, 1999.
- CALAME, Pierre, *Hacia una Revolución de la Gobernanza. Reinventar la Democracia*, Ediciones LOM, Santiago de Chile, 2009.
- CALVA, José Luis (coordinador), *Democracia y Gobernabilidad. Agenda para el Desarrollo*, UNAM – Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- CAMINAL Badia, Miquel, *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, España, 2004.

- CANSINO, César, *Democratización y Liberalización*, Cuadernillos emitidos por el IFE, México, 2001.
 - *La Muerte de la Ciencia Política*, Debate, México, 2010.
- CERRILLO I Martínez, Agustí, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- COHEN, Jean, *Estrategia e Identidad: Nuevos Paradigmas Teóricos y Movimientos Sociales Contemporáneos*, Colección Sociología y Política, Universidad Iberoamericana, México, 1995.
- COLOMER, J.M., *La Teoría Económica de la Democracia*, en VALLESPÍN, F., *Teoría de la Política*, Vol. VI, Alianza, Madrid, 1985.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Profundizar en la Democracia de la Unión Europea, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión*, Bruselas, octubre 2000.
- CONSTANTINO, Toto, Mario, *Participación Ciudadana*, Léxico de la Política, FLACSO, México, 2000.
- CUNILL, Nuria, *Participación Ciudadana, Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela, 1991.
- CROZIER, M., S.P. Huntington y J. Watanuki, *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975, (La gobernabilidad de la democracia, en Informe del Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral, Cuadernos Semestrales, Números 2-2.
- CRUZVILLEGAS Fuentes, Eréndira, *Sistematización de la Participación Ciudadana y Gestión Democrática en la Ciudad de México*, s/e, México, s/a.
- CHÁVEZ Carapia, Julia del Carmen, *La Participación Social en la Ciudad de México: Una Redimensión para Delegaciones Políticas y Municipios*, Plaza y Valdés – ENTS-UNAM, México, 2001.
 - (coordinador), *Participación Social: Retos y Perspectivas*, Plaza y Valdez – UNAM -ENTS, México, 2006.
- DAHL, Robert, *Análisis Político Moderno*, Fontanella, España, 1985.

- *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, España, 1992.
- DE TEJERA, Héctor, *Imaginario Ciudadano e Imaginario sobre lo Ciudadano en Democracia y Formación Ciudadana*, Colección Sinergia, IEDF, México, 2002.
- DOWNS, Anthony, *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, Madrid, 1973.
- DUVERGER, Maurice, *Método de las Ciencias Sociales*, Ariel, México, 1983.
- DROR, Yehezkel, *La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma*, Galaxia Gutenberg - Círculo de lectores, Madrid, 1994.
- EIBENSCHUTZ, Roberto (coordinador), *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México, Tomo I: Economía y Sociedad en la Metrópoli*, Miguel Ángel Porrúa – UAM Xochimilco, México, 1999.
- EASTON, David, *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 2006.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, *Metodología de la Ciencia Política*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1997.
- FORO DEL SECTOR SOCIAL, *Manual de Participación e Incidencia para Organizaciones de la Sociedad Civil*, Buenos Aires, 2004.
- FOUCAULT, Michel, *Un Diálogo sobre el Poder*, Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT STIFTUNG - CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES HERIBERTO JARA AC., *Participación Ciudadana (Antologías)*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara AC, México, 1999.
- GALEANA, Silvia, *Campos de Acción del Trabajo Social*, en Manual de Trabajo Social. Plaza y Valdez – UNAM - ENTS, México, 2004.
- GARCÍA Canclini, Nestor (coordinador), *Reabrir Espacios Públicos. Políticas Culturales y Ciudadanía*, UAM – Plaza y Valdés, México, 2004.
- GARCÍA Palacios, Omar A. (consultor), *Marco Teórico de la Participación Ciudadana, Consolidación de la Participación Ciudadana en Nicaragua*, Instituto de Investigaciones y Gestión Social INGÉS, <http://www.elac.uca.edu.ni>, Managua, marzo 2008.

- GARCÍA Ruíz, María de Lourdes, *La Participación Ciudadana en las Decisiones Político -Administrativas del Estado Mexicano*, MG Castañón Ediciones e Impresiones, México, 1985.
- GARCÍA, Soledad y Steven Lukes, *Ciudadanía, Justicia Social, Identidad y Participación, Siglo XXI*, España, 2002.
- GARZÓN, Valdés, Ernesto, *Lo Íntimo, lo Privado y lo Público*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008.
- GIDDENS, Anthony, *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad*, Anthropos, España, 2007.
 - *Modernidad e Identidad del Yo. El Yo y la Sociedad en la Época Contemporánea*, Península, Barcelona, 1998.
- GONZÁLEZ, J.M. y F. Quesada, *Teorías de la Democracia*, España, Anthropos, 1992.
- GRAÑA, François, *Globalización, Gobernanza y Estado Mínimo: Pocas luces y muchas sombras*. Versión abreviada y reelaborada del trabajo “Diálogo Social y Gobernanza en la era del Estado Mínimo” publicado por CINTERFOR Montevideo, Papeles de la oficina técnica, Número 16, mayo 2005. Programa ECOS-SUD de Investigación Científica entre Uruguay y Francia, 2004-2006.
- GUERRERO, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981.
 - *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, UNAM, México, 1982.
 - *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, México, 1986.
 - *Teoría Administrativa del Estado*, Oxford University Press, México, 2000.
- HABERMAS, Jürgen, *Historia y Crítica de la Opinión Pública: La Transformación Estructural de la Vida Pública*, Gustavo Gilli, Barcelona, 1981.
- HERNÁNDEZ, Pedro, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Un Desafío para la Democracia*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Chile, 2001.

- HERRASTE, María Luisa, *Manual para la Elaboración Democrática de Políticas Sociales*, Centro de Servicios Municipales (CESEM), México, 1999.
- HIRSCHMAN, Albert O., *Salida, Voz y Lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- HUNTINGTON, Samuel, *La Tercera Ola. La Democratización a finales del Siglo XX*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1994.
- INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO SOCIAL, *Participación Comunitaria, Conceptos y Enfoques, Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo*, 1998.
- JANOSKI, Thomas, *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional and Social Democratic Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- KLIKSBURG, Bernardo, *Seis Tesis No Convencionales sobre Participación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- KOOIMAN J, Jan, *Governance and Governability*, Modern Governance, Gran Bretaña, SAGE Publications, 2004.
- KURI Pineda, Edith Elvira, *Izquierda, Participación Ciudadana y Democracia*, UNAM, México, 2004.
- LUHMANN, Niklas, *Sistemas Sociales: Lineamientos para una Teoría General*, Alianza Editorial, México, 1991; *Introducción a la Teoría de Sistemas*, Anthropos, España, 1996.
 - *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*, Anthropos, España, 1997.
 - *La Sociedad de la Sociedad*, Herder, México, 2007.
- MAINWARING, Scott y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford California, 1995.
- MAUFEE, Chantal, *El Retorno de lo Político. Comunidad, Ciudadanía, Pluralismo y Democracia Radical*, Barcelona, Paidós, 1999.
- MEJÍA Lira, José, *La Participación Ciudadana en los Municipios en la Nueva Relación Estado – Sociedad*, Documento de trabajo Número 21, CIDE, México, 1993.

- MELLADO Hernández, Roberto, *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, México, 2001
- MERINO, Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Número 4, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- MOREAU Desfarges, Philippe, *La Gouvernance. Que sais-je*, PUF, Paris, 2003.
- MORLINO, Leonardo, *Calidad de la Democracia*, en *Ponencias del Coloquio Internacional Calidad de la Democracia, Paradojas y Contradicciones*, www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Ponencias_Guadalajara_2005.
- MURILLO Zamora, Carlos, *Participación Ciudadana y Formulación de Políticas Públicas*, Oportunidades y Desafíos, Democracia Digital, octubre 2002.
- NATAL, Alejandro, *Participación Ciudadana y Administración del Desarrollo. Análisis Histórico de la Participación en el contexto de la Ayuda Internacional*, en Documentos de discusión sobre el tercer sector Número 20, Colegio Mexiquense, México, 2002.
- O'DONNELL, G., Schmitter P. y Whitehead, L., *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, vol. 3, Buenos Aires, Paidós, 1986.
- OLMEDO, Raúl, *El Cuarto Orden del Estado, El Gobierno de la Comunidad, Comuna*, México, 2000.
- OLSON, Mancure, *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, Limusa, México, 1992.
- OLVERA Rivera, Alberto J., "Ciudadanía y Democracia", en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 27, Instituto Federal Electoral, México, 2008.
- ORDÓÑEZ Pérez, Demetrio Antonio, *Políticas Públicas, Poder Local y Participación Ciudadana en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, <http://www.monografias.com/trabajos15/poder-ciudadano/poderciudadano.html>, s/a.
- PAQUET, Gilles, *Pathologies de Gouvernances. Essais de Technologie Sociale*, Liber, Montreal, 2004.
- PARSONS, Talcott, *El Sistema Social*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

- PASQUINO, Gianfranco, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, España, 1996.
- PATIÑO Tovar, Elsa y Jaime Castillo Palma (compiladores), *Ciudadanía, Poder Político y Gobierno*, Editorial de la Red de Investigación Urbana AC – UAP, Puebla, 2000.
- PESCHARD, Jaqueline, *La Cultura Política Democrática*, Cuadernos de Divulgación Número 2, Instituto Federal Electoral, México, 1994.
- PINTADO, Fernando, *La Participación Ciudadana en la vida de las Ciudades*, Editorial Del Serbal, España, 2000.
- POPPER, Karl, *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*, Paidós, Barcelona, 1982.
- PRATS, Catalá Joan, *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 130.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Participatory Local Governance: LIFE's Method and Experience 1992–1997*, Technical Advisory Paper 1, Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE) - Management Development and Governance Division - United Nations Development Programme, New York, 1997.
- RABOTNIKOF, Nora, *En busca de un lugar común: el Espacio Público en la Teoría Política Contemporánea*, UNAM, México, 2005.
- RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- RIVERA Lugo, Roberto Fidel, *Gerencia Cataláctica: Anatomía de la Nueva Gerencia Pública*, Miguel Ángel Porrúa – IAPEM, México, 2007.
- ROSENAU, J.N., y Czempiel E.O. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- RUSTOW D., *Transición a la Democracia*, Elementos de un modelo dinámico, en HUNEEUS, Carlos (compilador), *Para vivir la Democracia. Dilemas de su consolidación*, Avante, Santiago, 1987.
- SÁNCHEZ, González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, IAPEM, México, 2006.

- *Estudio de la Ciencia de la Administración*, Miguel Ángel Porrúa - IAPEM, México, 2007.
- SANDEL, Michel, *Liberalismo y los Límites de la Justicia*, Gedisa, Barcelona, 2000.
- SARTORI, Giovanni, *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, FCE, México, 1998.
- *La Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1995.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL, *La Política Social del Gobierno del Distrito Federal 2000 – 2006, Una Valoración General*, Secretaria de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, México, 2006.
- SENTIES E., Yolanda, *La Organización de la Participación Ciudadana*, Centro de Estudios Municipales – Secretaría de Gobernación, México, 1987.
- SCHUMPETER, Joseph Alois, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Folio, Barcelona, 1984.
- SOMUANO Ventura, María Fernanda, *Los determinantes de la participación política no electoral en México*, en *Reconstruyendo la Ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.
- SOTO, del Ángel Juan, *La Autorreproducción del Sistema de la Ciencia en el Campo Académico de la Comunicación en México. Una reflexión a partir de Niklas Luhmann*, Tesis Doctorado en Comunicación, Universidad Veracruzana, México, 2008.
- STEINMO Sven, Thelen Kathleen y Longstreth Frank, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992.
- TAYLOR, Charles, *Fuentes del Yo. La Construcción de la Identidad Moderna*, Paidós, Barcelona, 1996.
- TÉLLEZ, Andrés, *Vida Cotidiana, Participación Ciudadana y Procesos Electorales en el Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002.
- TINOCO, Rogelio, *Organizaciones Sociales en el Estado de México*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.

- TORRES Juan Ángel, *Ciudadanía y Poder. Nuevas Reglas del Juego*, Editorial Delfos, México, 2002.
- UVALLE, Ricardo, *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994.
- VALENCIA Escamilla, Laura (coordinadora), *Representación Política, Instituciones y Gobernanza*, UAM, México, 2007, p.252.
- WALZER, Michel, *Las Esferas de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
 - *Tratado sobre la Tolerancia*, Barcelona, Paidós, 1998.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, Madrid, 2002.
- ZAZUETA Villegas, Ricardo, *Participación Ciudadana*, Porrúa, México, 2003.
- ZERMEÑO, Sergio, et al., “La Democracia Impertinente. Comités vecinales en una Cultura Estatal”, en *Pobreza y Organizaciones de la Sociedad Civil*, Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana, México, 2001.
- ZICCARDI Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, Miguel Ángel Porrúa, IIS-UNAM, México, 1998.
 - *Los Actores de la Participación Ciudadana*, IIJ-UNAM, México, s/a.
 - *Gobiernos Locales: El Futuro Político de México*, IGLOM, México, 1999.

Hemerografía

- AGUILAR, Luis, “Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del Siglo XXI”, *Revista Enlace*, Número 15, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, enero - marzo 2001.
- ALARCÓN Olgún, Víctor, “Leyes de Participación Ciudadana en México. Un acercamiento Comparado”, *Democracia y Formación Ciudadana*, Colección Sinergia, Número 2, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002.
- ARNTSEIN, Sherry, “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35. Número 4, julio 1969.

- ARTEAGA, Basurto Carlos, et al., “La participación ciudadana ¿una ausencia?”, *Revista de Trabajo Social*, Número 24-25, ENTS-UNAM, octubre 1999.
- ÁVILA Fuenmayor, Francisco, “Algunas Ideas del Pensamiento Político de Hanna Arendt. Su impacto actual”, *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 11, Maracaibo, 2005.
- BOLADERAS Cucurella, Margarita, “La opinión pública en Habermas”, en *Anàlisi*, Número 26, Universidad de Barcelona – Facultad de Filosofía, Barcelona, 2001.
- CARBONELL, Miguel, “¿Qué es una democracia de calidad?”, *Metapolítica*, Breviario Político, Número 9, noviembre – diciembre 2005.
- CASTILLO Tejeda, Eliseo, “Participación social en Tamaulipas”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México, 1983.
- CRESPO, José Antonio, “La Crisis Mundial de los Partidos Dominantes”, *Metapolítica*, Vol. 3, Número 10, México, 1999, pp.297-311.
- CUNILL, Nuria, “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 58, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, noviembre – diciembre 1997.
- ESPINOZA, Mario, “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México. Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”, *Andamios*, Número 1, Universidad de la Ciudad de México, México, otoño – invierno 2004.
- FAUCAULT, Michel, “El sujeto y el poder”, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, Número 3, México, 1988.
 - “La gubernamentalidad”, *Espacios de Poder, Genealogía del Poder*, Número 6, Editorial La Piqueta, Madrid, 1991, pp. 9-26.
 - “Las mallas del poder”, *Estética, Ética y Hermenéutica. Obras Esenciales*, vol. III, Barcelona, Paidós, 1981 (1999).
- FERGUSON, James y Akhil Gupta, “Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality”, *American Ethnologist*, 29 (4), 2002, pp. 981-1002.
- GARRETON, Manuel Antonio, “Gobernabilidad y Cambio de Matriz Sociopolítica”, *Revista de la CEPAL*, Número 55, abril 1995.

- GUERRERO, Omar, “Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinarias”, *Revista de Administración y Desarrollo*, Número 29, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, diciembre 1991, pp.15-33.
- GRAÑA, François, “Todos contra el Estado: Usos y Abusos de la Gobernanza”, en *Espacio Abierto*, Volumen 14, Número 4, Venezuela, Asociación Venezolana de Sociología, Maracaibo, octubre – diciembre 2005, pp.501-529.
- HABER, Stephen, “Crecimiento Económico e Historia Económica de América Latina (Una Contribución a la Crítica de la Teoría de la Dependencia)”, *Economía: Teoría y Práctica*, Nueva Época, Número 8, DCSH - UAM, México, 1997.
- HALL, Peter A. y Taylor Rosemary C.R., “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies* 44, Cambridge, 1996.
- KAY, Cristóbal, “Teorías Latinoamericanas del Desarrollo”, *Nueva Sociedad*, Número 113, mayo - junio 1991, pp.101-113.
- KAY, Cristóbal, “Estructuralismo y Teoría de la Dependencia en el Periodo Neoliberal. Una Perspectiva Latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, Número 158, nov - dic 1998.
- LINZ, Juan, “Transiciones a la Democracia”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Número 51, julio – septiembre 1990.
- MAYNETZ, Renatte, “Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance”, *Instituciones y Desarrollo*, Número 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, noviembre 2000. www.iigov.org/iigov/pnud/revista/rev/dpcs/mayntz.htm
- MENEGUZZO Marco, “De la New Public Management a la Public Governance: El Péndulo de la Investigación acerca de la Administración Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Número 10, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, sep - dic 1997.
- NICANDRO Cruz, César, “Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional”, *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina Magazine*, Número 15, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001, p.3 <http://www.iigov.org/dhial/dhial26>.
- NOHLEN, Dieter y Claudia Zilla, “*Dependencia y desarrollo en América Latina*”, en *Desarrollo y Cooperación*, Número 1, Frankfurt, enero-febrero 2002.

- OCDE, *Nota de Políticas Públicas sobre Gestión Pública, Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública*, Comité PUMA, Nota de Políticas Públicas Número 10, París, julio 2001.
- O'DONNELL, Guillermo, "Modernización y Autoritarismo", *Contrapuntos, Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Piados, Buenos Aires, 1998.
- OLVERA García, Julio César, "El Paradigma de la Ciencia Política y de la Administración Pública: Retos a los que se enfrentan en el Siglo XXI", *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Número 50, UAEM, 2009.
- PETERS, Guy, "Globalización, Gobernanza y Estado: Algunas Proposiciones acerca del Proceso de Gobernar", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Número 39, Caracas, octubre 2007.
- PRATS Catalá, Joan, "La Importancia de la Gobernabilidad Democrática en América Latina y en México", *Prospectiva*, Número 19, Política Nueva AC, México, noviembre 2001.
- SALTALAMACCHIA, Homero R., y Ziccardi Alicia, "Las Ciudades Mexicanas y el Buen Gobierno Local: Una Metodología para su Evaluación", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 67, Número 1, IIS-UNAM, México, enero – marzo 2005.
- SARTORI, Giovanni, "Los fundamentos del pluralismo", *Revista Leviatán*, Número 61, España, otoño 1995, pp. 111-125.
- SERMEÑO, Ángel, "Ciudadanía y Teoría Democrática", *Metapolítica*, Número 33, Volumen 8, México, enero – febrero 2004.
- SOLÁ, Amadeu, "La Traducción de gobernarse", *Punto y Coma*, Número 65, enero – febrero 2000, <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>.
- UVALLE Berrones, Ricardo, "La Gerencia Pública: Una Opción para mejorar la Acción del Buen Gobierno", *Estudios Políticos*, Número 5, cuarta época, México, octubre – diciembre 1994, pp.95-112.
- "La Gerencia Social: Una Opción de Gobierno Abierto", *Revista de Administración Pública*, Volumen 26, 1993-1994, Puerto Rico, pp. 137-152.

- VIDAL-BENEYTO, José, “Las palabras de imperio: gobernabilidad y gobernanza”, *El País*, 12 abril 2002. www.geocities.com/com/contragobernanza/gobernanza.htm.
- ZICCARDI, Alicia, “Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el DF”, *Universidad de México*, Número 595, vol. 55, UNAM, México, agosto 2000.
 - “La participación ciudadana en la gestión municipal”, *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la construcción de una Política Social de Estado*, SEDESOL – FLACSO, México, 2002.
- ZURBRIGGEN, Cristina, “El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas”, *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, Número 1, Santiago, 2006, pp.67-83.