



Gestión, Políticas y Desarrollo en México se concibe como una propuesta en la que se analizan distintos temas de impacto para la administración pública (AP), los cuales forman parte de una agenda estratégica que buscan promover mayores espacios de gobernanza. De esta manera, el presente estudio define como su objetivo principal analizar, desde la perspectiva de la gestión y las políticas públicas, algunos temas fundamentales como la gestión orientada a resultados, la evaluación de políticas, las capacidades directivas, el enfoque de gestión estratégica, la gestión asociada, la rendición de cuentas en el sector público y la gobernanza. En este sentido, se pretende dar a conocer propuestas estratégicas en estos temas que, por una parte, forman parte de los grandes retos que enfrenta el Estado mexicano y, por otra, son factores claves para una gobernanza efectiva, tanto al interior de la administración como en relación con los distintos actores de la sociedad.

Gestión, Políticas y Desarrollo en México

Alberto Villalobos Pacheco
José María Ramos García

Gestión, Políticas y Desarrollo en México

Alberto Villalobos Pacheco
José María Ramos García
Coordinadores

Alberto Villalobos Pacheco es maestro en Administración Pública con especialidad en Gestión Pública otorgado por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) con mención honorífica (2006-2008). Cuenta con los diplomados en Transparencia y Buen Gobierno en el 2005 y el de Gobierno Abierto y Participativo durante el 2006, impartidos por el Instituto Tecnológico de Monterrey. Premio Nacional de Administración Pública del INAP 2009 por su investigación *El Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. Cuenta con diversos capítulos de libros en temas de administración pública municipal, evaluación al desempeño y gestión para resultados. Actualmente es consultor e investigador por proyecto del Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

José María Ramos García es doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario y de Investigación José Ortega y Gasset, en Madrid, España, en el año 2000. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II) desde el 2004. En 1996 le otorgaron el Premio Nacional de Administración Pública del INAP por su investigación en gestión estratégica y cooperación transfronteriza México-Estados Unidos. Hasta la fecha ha publicado 9 libros propios y una gran variedad de artículos y capítulos en temas de gestión estratégica y políticas públicas, seguridad pública, gobiernos locales y desarrollo. Actualmente es director del Departamento de Estudios de Administración Pública (DEAP) del Colegio de la Frontera Norte (Colef).

Con la colaboración de:

Manuel Villoría Mendieta
José de Jesús Sosa López
Marcela Reyes Ruíz
José Ascensión Moreno Mena
Alejandro Monsiváis
Rafael García Millán

Gestión, Políticas y Desarrollo en México

Gestión, Políticas y Desarrollo en México

Alberto Villalobos Pacheco
José María Ramos García
Coordinadores

Con la colaboración de:

Manuel Villoría Mendieta
José de Jesús Sosa López
Marcela Reyes Ruíz
José Ascensión Moreno Mena
Alejandro Monsiváis
Rafael García Millán

Gestión, políticas y desarrollo en México

Derechos reservados conforme a la ley

Primera edición: abril de 2012

© Alberto Villalobos y José María Ramos (coordinadores)

D.R. © Fundación Konrad Adenauer Stiftung

Rio Guadiana # 3, colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500

México D.F.

<http://www.kas.d/mexiko/es/>

D.R. © Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Fortuny #53, 28010, Madrid - España

<http://www.ortegaygasset.edu/>

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

ISBN: 978 - 607 - 00 - 5148 - 7

Impreso y hecho en México.

Índice

Presentación.....	13
<hr/>	
<i>Vorwort Buch Öffentliche Verwaltung:</i>	
La persona como centro: la gestión como servicio para el ciudadano.....	17
<hr/>	
Frank Priess	
Introducción.....	23
<hr/>	
Alberto Villalobos Pacheco	
Capítulo I	
La Gestión por Resultados (GpR) en México: Elementos y Bases Operacionales.....	31
<hr/>	
Alberto Villalobos Pacheco	
Introducción.....	33
Contexto de la gestión por resultados (GpR).....	34
Experiencias latinoamericanas de gestión por resultados: algunas reflexiones y retos.....	41

Desarrollo de la administración pública en México: experiencias y retos en el marco de la GpR.....	49
Elementos y bases operacionales de la GpR en México: una tarea pendiente.....	58
Comentarios finales.....	65
Bibliografía.....	67

Capítulo 2

Ética Profesional, Evaluación de Programas y Buen Gobierno.....	71
---	----

Manuel Villoria

Introducción: el campo de tensiones ético.....	73
Las instituciones del buen gobierno.....	76
Gobiernos abiertos y que rinden cuentas.....	78
¿Cómo enfrentarse a los dilemas éticos propios de un proceso de evaluación?.....	80
Conclusiones: los principios y los códigos de la ética de la evaluación.....	82
Bibliografía.....	85

Capítulo 3

Desarrollo de Capacidades Individuales en Directivos Públicos Latinoamericanos: La Perspectiva de los Organismos Internacionales.....	87
--	----

José Sosa

Introducción.....	89
Antecedentes y principios de la ayuda al desarrollo: su influencia en la formación de élites.....	90
Formando la visión directiva de los mandos latinoamericanos.....	96
Los esfuerzos internacionales por apoyar el combate al crimen organizado y la inseguridad.....	105
Conclusiones.....	111
Bibliografía.....	113

Capítulo 4

Gestión Estratégica Asociada y Gobiernos Locales en México.....	117
---	-----

José María Ramos García

Introducción.....	119
Estado y formas de participación ciudadana en México.....	122
Los desafíos del Estado en la coyuntura actual.....	124
Gestión estratégica y participación ciudadana.....	127
La noción de gobernancia y las organizaciones civiles.....	132
Conclusiones finales.....	136
Bibliografía.....	137

Capítulo 5

Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales Mexicanos: Desafíos Políticos e Institucionales de los Municipios.....	141
---	-----

Alejandro Monsiváis

Introducción.....	143
Rendición de cuentas y gobernanza democrática.....	144
La rendición de cuentas públicas.....	146
Rendición de cuentas en el caso mexicano.....	150
La rendición de cuentas en los municipios mexicanos.....	155
Conclusiones.....	163
Bibliografía.....	165

Capítulo 6

Gestión Asociada en el Ámbito Público: Una Propuesta Integral para el Desarrollo.....	169
--	-----

Marcela Reyes Ruiz

José Ascención Moreno Mena

Introducción.....	171
Génesis del análisis de gestión asociada.....	172

Gestión asociada, participación y desarrollo.....	176
Gestión estratégica y desarrollo.....	180
La descentralización, los gobiernos locales y las OSC.....	182
Conclusiones.....	193
Bibliografía.....	198

Capítulo 7

La Gestión de la Participación Ciudadana en México: Una Reflexión sobre el Rol de la Sociedad en el Contexto de la Gobernanza Moderna.....	201
--	-----

Rafael García

Introducción.....	203
Gobernanza como punto de llegada y no como punto de partida.....	206
El buen gobierno como esperanza de fin de siglo.....	214
Participación ciudadana y el rol de la sociedad mexicana.....	222
Conclusiones.....	228
Bibliografía.....	230

Conclusiones Finales.....	235
---------------------------	-----

José María Ramos García

Materiales auxiliares.....	244
----------------------------	-----

De los Autores.....	247
---------------------	-----

De los autores - Coordinadores.....	249
-------------------------------------	-----

De los autores.....	250
---------------------	-----

Presentación

Gustavo A. Madero

Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Acción Nacional (PAN).

Desde su nacimiento en 1939, el Partido Acción Nacional (PAN) permanece como opción política donde se promueven diversas acciones para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Es en este tenor que para el partido, sus integrantes y para su doctrina, la presente obra, *Gestión, políticas y desarrollo en México*, se concibe como una aportación fundamental en la que se analizan distintos temas de alto impacto para el ejercicio gubernamental en México. Es, sin duda alguna, una gran iniciativa académica que promueve nuevos espacios de gobernanza para el Estado mexicano.

Al igual que nuestros grandes fundadores del partido y el diligente esfuerzo que ejercieron por un México próspero, equitativo y justo, estas aportaciones académicas forman parte del afán por lograr una patria ordenada y generosa, y una vida mejor y más digna para todos.

El ejercicio gubernamental que el PAN ha promovido desde el año 2000, año de iniciación a la democracia en nuestro país, hace que estas obras sean de alto valor para el ejercicio actual y futuro de la administración pública, ya que nos brindan una serie de propuestas sustentadas para analizar y proponer alternativas que mejoren el desempeño del sector público en los tres órdenes de gobierno.

En este sentido, *Gestión, políticas y desarrollo en México* representa una contribución sustancial en la visión de una mejor calidad de vida. Desde sus raíces, el PAN ha promovido el logro de un gobierno orientado a los resultados. Por ello, es

indispensable que nuestros militantes y los gobiernos de Acción Nacional conozcan este tipo de estudios, con el propósito de que sean parte de su naturaleza como gobierno.

Ante lo expuesto, brindo mi más sincero reconocimiento a los autores que aportan conciencia y compromiso mediante esta publicación, la cual contribuye con el ejercicio del gobierno para el ciudadano.

Prólogo

Vorwort Buch Öffentliche Verwaltung:

La persona como centro: la gestión como
servicio para el ciudadano

Frank Priess

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en México

Gestión, políticas y desarrollo exitosos y sustentables –aspectos válidos no solamente para México, país del que trata esta publicación– no son posibles sin el ciudadano ni impuestos verticalmente, desde arriba. Por cierto, la relación entre Estado y ciudadano es una relación de “toma y daca”: ello significa para la administración pública y sus representantes, en primer lugar, brindar un servicio eficiente para el ciudadano, simplificar y transparentar procesos, pero sobre todo abreviarlos lo más posible. Lo anterior requiere de funcionarios con una buena formación profesional, con buenas posibilidades de carreras profesionales, buena remuneración y un compromiso en primer lugar con el Estado y no con un partido o una sola persona. En cualquier lugar es contraproducente cuando en puestos claves se encuentra más gente exclusivamente leal al jefe que competente en su actuación y comprometida con la comunidad. Una buena administración, además, necesita continuidad.

Esto debe ir acompañado de la instrucción del personal, dado que éste representa el contacto directo y la tarjeta de presentación de cada gobierno, sea municipal, regional o nacional. Los directivos deben saber manejar su administración y su personal. Cada funcionario en la ventanilla de una autoridad inferior es de alguna manera el rostro del municipio, y también de él depende cómo perciba el ciudadano la administración. Lo mismo es válido para los policías municipales, la recolección de basura a cargo del municipio o los responsables de la receptoría. El municipio en particular es el espacio central de vida de los ciudadanos, y en este sentido es muy

importante el amplio espacio que otorga este libro a los asuntos municipales, un campo de suma importancia en el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer a escala mundial.

La política municipal es pilar de apoyo de la democracia. En ningún otro ámbito de responsabilidad las ciudadanas y los ciudadanos se encuentran tan cercanos a la política y se ven tan directamente afectados por las decisiones políticas.

La canciller federal alemana Angela Merkel lo expresa así:

Antes que nada, la vida ocurre en el ámbito local. La esencia de nuestra política en Alemania siempre ha sido que las ciudades, municipios y distritos decidan sobre aquellos intereses que son importantes para ciudadanas y ciudadanos. Es por ello que desde nuestra comprensión de la política es tan importante el principio de la subsidiaridad, es decir, la toma de decisiones lo más cercanas posible a la gente y cederlas únicamente al nivel superior, cuando se esté realmente más habilitado para hacerlo. Queremos considerar las necesidades individuales de la gente, queremos consolidar sus fortalezas y ayudarles en sus debilidades. Ello demuestra la relevancia de la política municipal.

Al mismo tiempo –la participación social felizmente es tema también aquí –, debe regir el principio de la subsidiaridad, que significa al interior de un municipio, por ejemplo, que éste no asuma tareas que podrían asumir mejor ciudadanos y particulares, para las cuales existen gestores privados en el ámbito cultural –por citar un caso–, y que podrían recibir apoyo. Una política privatizadora inteligente de tareas municipales puede y debe encontrar aquí su lugar. El municipio debe abrir al ciudadano las oportunidades de desenvolverse; debe, como citamos al principio, consolidar sus fortalezas y ayudarle compensar sus debilidades.

Ello significa, al mismo tiempo para el ciudadano, no sentirse exclusivamente beneficiario de derechos, sino pensar en sintonía con Kennedy: qué puede hacer el ciudadano por su municipio, su comunidad y el bienestar común. Y ahí tenemos el cargo honorífico, el trabajo gratuito al servicio de la causa común: en Alemania, por ejemplo, gran parte del trabajo con los jóvenes —las asociaciones deportivas y centros juveniles, la ayuda en las tareas para la escuela, las iniciativas culturales— no

podría sostenerse sin el compromiso no retribuido de cientos de miles de ciudadanos. Por supuesto, un municipio tiene que motivar a sus ciudadanos para que participen en la idea de “su” ciudad.

A diferencia de México, en Alemania conocemos la reelección directa y conforme a ello, son muchas las ocasiones en que encontramos políticas y políticos de renombre que llevan más de un decenio al frente de sus municipios: como figura promotora respetada, como el “rostro” conocido y reconocible de su ciudad en todo el país, en su mayoría con una aprobación amplia que supera los límites acostumbrados del partido. En muchas ocasiones, también en los concejos municipales encontramos durante varios decenios a ciudadanos competentes —en Alemania trabajan sin retribución— que, precisamente por su actividad y participación durante varios lustros en los parlamentos, adquieren conocimiento especializado y experto para controlar una administración que frecuentemente se inclina a mantener gran autonomía.

Los municipios posibilitan especialmente la participación y abren a los ciudadanos el control sobre muchos servicios de interés general. En el ámbito local, ciudadanas y ciudadanos aprenden actitudes democráticas y adquieren conocimiento político. De esa manera, forman la concepción básica de la sociedad y contribuyen sustancialmente a su consolidación.

Muchos ciudadanos —y probablemente eso no es una experiencia exclusiva de Alemania— no participan porque sospechan que los políticos hacen de todos los modos lo que quieren. Quien participa quiere finalmente que su participación se tome en serio y tenga verdadera incidencia. Una buena oportunidad para ello son los “presupuestos ciudadanos”, esto es, la posibilidad de la gente de tomar parte en la distribución de los recursos financieros en su municipio, aunque la responsabilidad política última quede en manos de los representantes electos. Otras formas complementarias a los sistemas representativos consisten en las consultas y resoluciones ciudadanas. En Gran Bretaña, por ejemplo, la *Local Government Act* (Ley de Gobierno Local) de 1999 obliga a los municipios a demostrar que el juicio de las ciudadanas y los ciudadanos realmente influyó en el proceso de la toma de decisiones. Por tanto, un gran número de municipios pregunta con cierta regularidad por el sentir de los ciudadanos y su juicio sobre los servicios municipales mediante los llamados

Citizens Panel. Ello seguramente es una buena opción para establecer paso a paso una “cultura de participación”.

Concebirnos como ciudadanos en el sentido original, y no sólo como consumidores, clientes y beneficiarios de las ofertas y la atención del Estado. Identificación, solidaridad, mecenazgo, compromiso ciudadano, todo eso integra la calidad de vida, la “fortaleza emocional” de una comunidad, una ciudad, un país.

Agradezco mucho a Alberto Villalobos Pacheco y a José María Ramos García la espléndida obra que tenemos en nuestras manos. También deseo a este libro muchos lectores, especialmente aquellos que tienen la capacidad de inducir los cambios que todos sentimos muy necesarios.

Introducción

Alberto Villalobos Pacheco

Consultor e investigador por proyecto de El Colegio de la Frontera Norte (el Colef).

Gestión, Políticas y Desarrollo en México es un esfuerzo en común entre la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, de Madrid, España. De esta manera, la agenda entre ambas instituciones define la importancia de promover este tipo de estudios donde se expongan, de manera clara y objetiva, nuevas propuestas para mejorar los resultados de la Administración Pública (AP).

En este tenor, la presente obra se concibe como una propuesta en la que se analizan distintos temas de impacto para la AP, los cuales, forman parte de una agenda estratégica para promover mayores espacios de gobernanza en la administración pública como en la relación con los ciudadanos. De tal manera, el presente estudio define como objetivo principal analizar, desde la perspectiva de la gestión y políticas públicas, temas fundamentales como la gestión pública orientada a resultados, evaluación de políticas, capacidades directivas, el enfoque de gestión estratégica, gestión asociada, rendición de cuentas en el sector público y gobernanza. En este sentido, se pretende dar a conocer propuestas estratégicas en estos temas que, por una parte, forman parte de grandes retos para el Estado mexicano y por otra, son factores claves para una gobernanza efectiva, tanto al interior de la administración como en la relación con los distintos actores de la sociedad civil.

Como parte inicial de esta obra, el primer capítulo analiza el enfoque de Gestión por Resultados (GpR) en el sector público; de esta manera, se definen algunas bases y elementos operacionales para considerarse en el Estado mexicano. Dentro del desarrollo de este apartado se establece el contexto general de la Gestión por

Resultados, dándonos a conocer los orígenes de este enfoque y elementos importantes dentro de su evolución. Así mismo, nos muestra algunas experiencias latinoamericanas en la materia, reflejando con ello la importancia, retos y el desarrollo de la GpR en tal contexto. Posteriormente, se analiza el desarrollo de la administración pública en México; mostrándonos los avances y retos desde las últimas dos décadas en nuestro país bajo un proceso de modernización administrativa. Por último, se definen algunos elementos y bases de la GpR en México, mostrándonos estrategias y elementos operacionales de este enfoque que buscan mejorar el desempeño y los resultados gubernamentales. Este texto es importante porque nos plantea el marco conceptual y los lineamientos para la implementación de un modelo de gestión por resultados y su respectiva evaluación. Con ello, México estaría avanzando al igual que otras administraciones latinoamericanas como la de Brasil, a un modelo más integrado de GpR.

El segundo apartado, desarrollado por Manuel Villoria, nos establece la importancia de la ética pública en los procesos de evaluación del desempeño del sector público. De esta manera, el autor define que la evaluación de políticas y programas, son un instrumento inserto en la propia normatividad de la democracia, un instrumento que, si se utiliza adecuadamente, contribuye a hacer reales los principios normativos de igualdad política y soberanía popular que son la raíz de esta forma de gobierno. Por lo tanto, en su apartado analiza dos grandes aspectos de la tensión moral frente a la evaluación de programas públicos, por una parte, la generación de las oportunidades por parte de los gobiernos para la evaluación y, por otra, el desarrollo de la misma por parte de los evaluadores. En este sentido, el capítulo de Manuel Villoria aborda un tema estratégico en la administración pública como son los valores para fortalecer la gestión y la propia evaluación de políticas públicas con un enfoque más transparente. De esta manera, los valores éticos pueden fortalecer la formulación de políticas y sus procesos de evaluación, impactando en una mayor capacidad institucional en los recursos humanos.

El tercer capítulo de esta obra, suscrito por José Sosa, nos define la capacidad directiva que han fomentado organismos internacionales; definiendo, a lo largo de las últimas cuatro décadas, los impulsos que estos organismos han llevado a cabo para la adopción de diferentes modelos de capacitación, entrenamiento e inducción

para los mandos directivos de los gobiernos. Estas acciones constituyen una forma de promover un mejor desempeño general de las burocracias, y un medio para fortalecer el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales. La difícil situación de seguridad interna que hoy vive la mayoría de los países latinoamericanos, producto de la presencia exacerbada del crimen organizado y el narcotráfico, ha llevado a que el conjunto de organismos internacionales promuevan la adopción de un modelo de gerencia gubernamental específica para las áreas de seguridad interna, combate al delito e inteligencia para la seguridad. Con ello, están generando una pauta de cambio interno que podría tener efectos de mediano plazo para el conjunto de los sistemas de formación y desarrollo de las élites administrativas latinoamericanas. En este trabajo se discuten las perspectivas de esta situación, a la luz de los antecedentes de formación aplicados desde la década de 1990, y teniendo presentes los esfuerzos que al interior de algunos países se están dando para complementar las propuestas internacionales. El reto de los enfoques internacionales para la solución de problemas públicos complejos como lo son la inseguridad, violencia y crimen organizado en distintas dimensiones, radica en la adaptación de modelos de gestión eficaces ante problemáticas sociales diferenciadas y en distintas escalas. Por ello, en un contexto en donde las capacidades institucionales en materia de seguridad pública están en proceso de formación en México y otros países centroamericanos y latinoamericanos, resulta fundamental la existencia de un modelo de gestión estratégica, transversal e intergubernamental, que oriente a las políticas reactivas y las de prevención.

La cuarta parte de este libro, escrito por José María Ramos, analiza el papel de la gestión local para promover la participación ciudadana bajo el enfoque de gestión estratégica asociada. El autor define que este enfoque es una de las opciones para promover el desarrollo local, en un marco en donde generalmente el gobierno y las organizaciones civiles mexicanas han tenido diferencias ideológicas y sociales, y sobre todo, con respecto a cómo concebir e implantar el desarrollo local. El capítulo sustenta el argumento de que sí bien, la participación ciudadana a través de organizaciones civiles y la sociedad en general, se ha incrementado en las entidades locales y estatales mexicanas, ha tenido dificultades para poder incidir en la gestión y las políticas de desarrollo local. El problema central se atribuye

a que generalmente los gobiernos locales en México no han adoptado e institucionalizado un enfoque de gestión estratégica asociada, porque mantienen una administración tradicional; en donde predomina, el control y el énfasis en la autoridad. En ese marco, el texto es estratégico porque aborda la relación entre Estado, administración y gobierno con la sociedad civil para la fundamentación de políticas que respondan a las principales demandas sociales, según consensos básicos acorde a algunas prioridades.

El capítulo quinto, elaborado por Alejandro Monsiváis, nos expone dos temas prioritarios en la agenda del fortalecimiento de los gobiernos locales en México: La transparencia y la rendición de cuentas. En este contexto, en el plano de los gobiernos locales mexicanos durante la última década se han registrado importantes reformas legales e institucionales, al igual que esfuerzos puntuales de políticos y servidores públicos innovadores en pro del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. A pesar de todo, la ruta que queda por recorrer es todavía extensa y ardua. Por tal motivo, el objetivo de este capítulo es reflexionar acerca de los desafíos que enfrentan los gobiernos municipales en México en materia de rendición de cuentas. Con esta finalidad, se destaca la relevancia que tiene este tema para la gobernanza democrática. En segundo lugar, el capítulo analiza los contenidos del concepto de rendición de cuentas. Enseguida se discute la situación en la que se encuentran los instrumentos de control, vigilancia y responsabilidad pública a escala nacional y estatal. Esto servirá para enmarcar la rendición de cuentas en los gobiernos municipales. El problema estructural de los procesos de rendición de cuentas y transparencia en países como México, es que si no cambia el modelo de gestión para favorecer procesos menos autoritarios, jerárquicos y de control, promoviendo en su lugar procesos de mayor descentralización, coordinados y de cooperación intergubernamental, será poco probable promover una mayor transparencia y rendición de cuentas. Como lo han analizado grandes intelectuales, el cambio en los valores de la cultura de gestión son determinantes para promover una gestión transparente y que genere resultados socialmente aceptables.

El sexto apartado elaborado por los académicos Marcela Reyes y José Ascensión Moreno, pretende dar cuenta en términos del debate actual, acerca de la impor-

tancia de adoptar un enfoque de gestión asociada; el cual alude al trabajo de los diferentes actores sociales cuyos intereses en común es el desarrollo social y económico ante un Estado centralizador, una administración ineficaz, clientelista que privilegia el mercado, y monopoliza la esfera pública, que inhibe la participación, se le suma la crisis de legitimidad, descredito de los partidos y una sociedad cada vez mas demandante; el ciudadano se está convirtiendo en cogestor con el fin de recuperar el espacio público y así poder satisfacer sus demandas. En este sentido se están produciendo profundas transformaciones tanto en la noción como en la práctica de los gobiernos tendientes a reforzar el carácter ejecutivo, a la par que el discurso de la participación ciudadana se ha convertido en un lugar central. Dentro de este apartado se refleja la naturaleza de la gestión asociada, sus orígenes y desarrollo. Así mismo, los impactos de adoptar un enfoque como tal, para incrementar la legitimidad y participación activa de la sociedad civil y el Estado. Uno de los retos de la gestión asociada en la coyuntura actual es como promover una gobernanza en donde predomina una escasa tolerancia, limitados consensos y en consecuencia la dificultad de concretar políticas que respondan a las principales demandas sociales. En ese marco, el papel de la gestión estratégico es fundamental, porque puede orientar, definir y operar la diversas de expresiones sociales hacia una política con alcances limitados y con impacto social.

Como última parte, Rafael García, nos menciona que en las últimas dos décadas de este siglo, hemos sido testigos de profundas transformaciones de las relaciones Sociedad - Estado. Los Fenómenos globalizadores, privatizadores, los ajustes estatales, movimientos sociales, la apertura de mercados, las crisis económicas, entre otras. En este marco, su aportación analiza el contexto actual del rol que tiene la participación ciudadana en el caso mexicano. En este sentido, dentro del presente capítulo se desarrolla una reflexión que permita ubicar el rol de la sociedad mexicana a partir del sexenio de la administración del presidente Fox, en el marco de los profundos cambios que se han experimentado y particularmente la implementación del llamado Buen Gobierno. Esto con la intención de contribuir a la construcción de una agenda de investigación más sensible a los estudios de gobernanza y gestión en México. Ante lo expuesto, la hipótesis central que orientará el presente capítulo es que los vínculos entre el Estado y la sociedad no han variado demasiado en el caso

mexicano, aun después de la llamada transición del año 2000, sin embargo lo que si cambio fue el rol de los actores que se han expandido en formas asimétricas. No obstante, entre los retos de una gestión asociada se encuentran la necesidad de avanzar en una agenda estratégica en materia de competitividad y de bienestar, acorde a consensos básicos entre los diversos actores. Para ello, se requiere de una gestión pública más responsable, eficaz, efectiva y orientada hacia los resultados.

Como se pudo observar, los distintos temas abordados en este estudio analizan, desde distintas perspectivas, grandes retos que deben asumir los gestores públicos. El nuevo papel del ciudadano, donde día con día exige mayores resultados de sus gobernantes, hace que la responsabilidad pública sea incrementada y valorada. De esta manera, la gestión y las decisiones que ejerzan los gobiernos toman en la actualidad un alto valor para la propia estructura gubernamental y principalmente, para los ciudadanos. El problema es que en países como en México, ha existido una desvinculación entre las demandas de competitividad y bienestar y la incapacidad gubernamental de generar tales consensos en una agenda consensuada basada en la diversidad, complejidad y escasa tolerancia a la autocrítica. En la medida en que ambas propuestas no se acercan, será difícil que implementar una mejor calidad de la gestión y con ello la creación de valor público.

Resta destacar que esta aportación académica es respaldada por una de las principales instituciones en temas de gobierno, gestión y políticas públicas a nivel internacional como es la Fundación Ortega y Gasset a través del liderazgo del profesor Manuel Villoria, Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas de tal Instituto. Así mismo, la visión intelectual y de largo plazo de la Fundación Konrad Adenauer, encabezada por Frank Priess, quien desde la institucionalización de la fundación en México, ha fomentado diversas iniciativas académicas orientadas a la formación estratégica de capacidades institucionales y de formación de nuevos valores.

Capítulo I

La Gestión por Resultados (GpR) en México: Elementos y Bases Operacionales

Alberto Villalobos Pacheco

Consultor e investigador por proyecto de El Colegio de la Frontera Norte (el Colef).

Introducción

El objetivo general de este capítulo es analizar el enfoque de gestión por resultados (GpR) en el sector público, para definir de esta manera algunas bases y elementos operacionales que deben considerarse en el Estado mexicano. A manera de antecedente, es importante exponer que un gobierno orientado a resultados se establece como aquel que busca la generación de impactos sociales en cada acción pública, en la ejecución de los recursos, y en general en sus decisiones como representante del ciudadano.¹ Podemos afirmar que en el contexto mexicano, este tipo de enfoques dentro de la administración pública (AP) federal, estatal y/o municipal son completamente nuevos, por lo tanto, ¿cuál es la importancia de un cambio en el enfoque tradicional de la AP en México?, y ¿cuáles serían las principales estrategias operacionales para una gestión por resultados en este país?

Ante lo expuesto, el presente apartado se divide en cuatro temas. El primero de ellos establece el contexto general de la gestión por resultados, dándonos a conocer los orígenes de este enfoque y elementos importantes dentro de su evo-

¹ Mark Moore (1998) establece un punto importante acerca del concepto de valor público al definirlo como la capacidad del Estado para demostrar que los resultados obtenidos se pueden comparar tanto con el costo del consumo privado como con la libertad del mismo a la hora de producir resultados. Sólo entonces pueden estar seguros de que se ha generado algún valor público, es decir, que el trabajo de la organización es totalmente aceptado y legitimado por la sociedad.

lución. El segundo apartado, nos muestra experiencias latinoamericanas en la materia que reflejan la importancia, los retos y el desarrollo de la GpR en un contexto latinoamericano. Posteriormente se analiza el desarrollo de la administración pública en México, por medio de sus avances y retos durante las últimas dos décadas en procesos de modernización administrativa. Por último, se definen algunos elementos y bases de la GpR en México, mostrando estrategias y elementos operacionales de este enfoque que buscan mejorar el desempeño y los resultados gubernamentales.

Contexto de la gestión por resultados (GpR)

La gestión por resultados se ha puesto en marcha en diversos países con el principal objetivo de incrementar la eficacia y el impacto de las acciones del sector público, mediante una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados mismos de su gestión. Al analizar las experiencias de Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, aparecen elementos similares que es importante mencionar. En primer lugar, se prevé el establecimiento de planes estratégicos de mediano a largo plazo en los que se especifican con detalle las metas de gestión de corto plazo, pero con un impacto visionario. Estas metas se expresan en forma de productos cuantificables y plazos de ejecución. En muchos casos, existe un organismo público encargado de implementar el proceso ante el cual los entes responsables deberán rendir cuentas.²

En segundo lugar, este tipo de cambios en los procesos de gestión frecuentemente han sido promovidos y apoyados a partir de la sanción de normas jurídicas, es decir, mediante reformas legales que brinden un soporte a estos procesos. Los alcances en general cubren todo el sector público, pero en algunos países el proceso de ejecución se encuentra estructurado en etapas y niveles gubernamen-

² En el contexto latinoamericano se presentan los ministerios de hacienda, quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo las directrices para una GpR y coordinar los esfuerzos ante los demás ministerios. Véase Zaltsman (2006).

tales; asimismo, existen *experiencias piloto* previas a la aplicación general del modelo.³

En consecuencia, la aplicación de la GpR no constituye un modelo único ni se lleva a cabo de un modo predeterminado o utilizando un conjunto limitado de herramientas. Más bien, existen diferentes modalidades para implementar la gestión por resultados, que dependen de los mecanismos que se utilicen, así como del contexto político, social y económico dentro del cual se encuentre el país, la entidad federativa o el municipio, y la profundidad con la que se pretenda aplicar este enfoque.

La gestión por resultados (también denominada administración por objetivos o dirección por resultados) se considera un sistema dinámico que integra la necesidad de una institución e instituciones por alcanzar sus objetivos y un crecimiento social, con la oportunidad de que el gerente público contribuya con el desarrollo y la competitividad nacionales.⁴ Mediante la implementación de este enfoque de gestión, se tiende a dotar a la AP de un conjunto de metodologías y técnicas que logren la consistencia y la coherencia entre los objetivos estratégicos y los planes de cada uno de los organismos o entidades de los sectores públicos, aunado a que dichas acciones sean de beneficio e impacto en el largo plazo.

En otro contexto, organismos internacionales desde hace algunos años han comenzado a enfatizar la necesidad de vincular el financiamiento de programas y proyectos, así como la ejecución de los presupuestos nacionales, con el desempe-

³ Un caso específico de lo anterior se establece en la experiencia de Paraguay, ya que por medio de financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se elaboró un plan de acción para reducir las debilidades y potenciar las fortalezas halladas en un diagnóstico sobre las condiciones actuales de la administración pública, con el propósito de gestionar por resultados y avanzar en las etapas necesarias para su implementación. Uno de los resultados destacables es la elaboración de una guía metodológica que permite definir un diagnóstico sobre la capacidad institucional para implementar la modalidad de GpR, entre otros productos. Véase <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index>.

⁴ Es un estilo exigente y equilibrado de administración. Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructuras de responsabilidades a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un periodo establecido de tiempo. Véase Aguilar (2006).

ño hacia el logro de resultados o metas previamente determinados (Banco Mundial, 2007). Esto debería de traducirse en mejoras sustanciales en los índices de costo-beneficio y costo-efectividad de programas e intervenciones de interés público en general. Un caso en especial se encuentra en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que plantea en una publicación reciente (BID, 2004) su interés por cambiar el concepto de control de proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), enfocado en el seguimiento a los desembolsos, dentro del nuevo concepto que implica la GpR. Mediante este cambio, se pretende poner énfasis en el impacto logrado en función del desarrollo del proyecto. En el documento anteriormente citado, se describe el concepto con el que se aplica la GpR en cada etapa del proceso de desarrollo y los informes que se emitirán sobre las medidas adoptadas. De esta manera, para el BID, la gestión por resultados tiene tres pilares (BID, 2004):

1. Medición del desempeño (información vital para el desarrollo de proyectos).
2. Incremento en la eficiencia de los proyectos (mayores impactos con menores recursos).
3. Intercambio de conocimientos (toma de decisiones).

Un análisis de dichos pilares se puede resumir en los siguientes aspectos: el seguimiento del desempeño se considera importante para seguir el camino de los fondos y las actividades-meta de los proyectos, pero utiliza además herramientas para evaluar dichos resultados y tomar decisiones durante el desarrollo de los programas. La matriz de marco lógico (MML) es el instrumento fundamental del sistema de seguimiento del desempeño en la etapa de proyectos.⁵ Pero, ¿cuál ha sido la contribución de esta metodología hacia organismos internacionales? En principio, uno de sus beneficios consiste en conocer la interrelación entre el objetivo final del proyecto y su vinculación con un proyecto estratégico existente; el propósito o resultados del

⁵ La MML se considera una herramienta clave en el proceso de diseño, seguimiento y evaluación final del proyecto o programa, de modo que forma parte del proceso inicial de toda etapa de planeación (Comisión Europea, 2001).

proyecto; varios componentes o productos de entrega, y las actividades esenciales para presentar el producto final. Por lo tanto, surgen elementos que han estado ausentes en los procesos de planeación-evaluación en el caso mexicano.⁶

De manera similar, otros organismos internacionales han comenzado a establecer las bases para el seguimiento de sus proyectos con un enfoque de gestión por resultados (GpR). En este sentido, entidades como la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI) consideran la GpR como equivalente de los siguientes puntos (ACDI, 2004):

- La definición de resultados esperados realistas que se basan en análisis apropiados.
- La identificación precisa de los beneficiarios de los proyectos y la preparación de proyectos que respondan a las necesidades de dichos beneficiarios.
- El seguimiento, a partir de indicadores apropiados, de los progresos hacia el logro de los resultados esperados, haciendo un uso eficaz de los recursos disponibles.
- La identificación y la gestión de los riesgos, teniendo en cuenta los resultados esperados y los recursos requeridos.
- El mejoramiento de los conocimientos a partir de las lecciones aprendidas y la integración de éstas en los procesos de toma de decisiones.

Derivado de los puntos anteriores, la GpR pone énfasis en el logro de resultados en el corto plazo, sin descuidar los de largo plazo y privilegiando la creación de valor público. Asimismo, enfatiza la planificación con carácter participativo, desde la etapa de formulación del plan o proyecto (diseño) hasta el mantenimiento y presenta-

⁶ En el contexto mexicano fue posible apreciar estos métodos de planeación a principios del 2006, derivados de las reformas presupuestarias que obligaron a los tres órdenes de gobierno a ejercer sus recursos con base en los resultados obtenidos. De esta manera, el gobierno federal lanza como modelo principal para estos procesos el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que busca, de manera integral, conjuntar la gestión y el presupuesto con mecanismos de evaluación. Véase Villalobos (2010).

ción de informes sobre los resultados.⁷ La GpR debe estar incluida en un marco estratégico y tener como regla principal que un proyecto constituye un paso para lograr resultados de largo plazo. Ahora bien, ¿cuáles son las principales particularidades de la GpR dentro de la administración pública? Como primer característica, propone un cambio cultural en el gerente público: que su visión sea la generación de impactos en su gestión y no la cuantificación de actividades sin dirección. Se establecen técnicas y metodologías que mejoren el desempeño gubernamental y permitan que las decisiones generen mayores beneficios.⁸

La gestión por resultados propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de acciones estratégicas definidas en un plan de gobierno; sin embargo, la GpR dirigida al cumplimiento de estas áreas estratégicas hace necesario atender la débil coordinación que existe por lo general entre los altos niveles de decisión y las gerencias operativas, mediante nuevos mecanismos de vinculación en los que se definan responsabilidades y compromisos compartidos. Así, se promueve una eficaz gestión intergubernamental donde las instancias globalizadoras establezcan parámetros de responsabilidades y cumplimiento de acuerdos. En términos generales, se propone un mayor grado de flexibilidad en la administración de los recursos disponibles (materiales, financieros y humanos) a medida que se profundiza la implantación del modelo, como se muestra en el siguiente cuadro.

⁷ Un factor clave para todo proceso de planeación son los actores involucrados en dichos procesos. Una propuesta establece la incorporación público-privada en las acciones que debe ejecutar el Estado. De esta manera, se fomentan y se realizan las acciones que la sociedad demanda. Luis F. Aguilar (2006) señala la relación público-social como un elemento clave de la gobernanza.

⁸ Es común observar dentro de la planeación gubernamental (en los tres niveles de gobierno) el énfasis en programar acciones y metas bajo una medición de actividades (número de cursos, cantidad de becas, entre otras), dejando de lado la verdadera esencia de la acción gubernamental, que consiste en medir avances y crecimiento del bienestar y la competitividad.

CUADRO 1. COMPARATIVO DE ENFOQUE DE ADMINISTRACIÓN

Administración tradicional	Gobierno por resultados
Planeación	
Sin diagnósticos o diagnósticos parciales No considera al ciudadano en planes de gobierno Gobierno excluyente y autoritario Inexperiencia y desconocimiento No se otorga importancia al diseño	Diagnósticos integrales Eficaz participación ciudadana Apertura e inclusión social para la acción pública Conocimiento científico en todo proceso Prioridad en el diseño de programas y políticas
Presupuesto	
Ejercicio presupuestal por criterio político Inversión en obra pública sin focalización Ejercicio presupuestal rígido, burocrático Deficientes controles anticorrupción	Ejercicio presupuestal basado en resultados Inversión de obra pública prioritaria Flexibilidad presupuestal Institucionalización de modelos anticorrupción
Políticas públicas	
Políticas públicas deficientes Monitoreo del ejercicio de recursos públicos Sin análisis de políticas	Diseño eficaz de políticas públicas Evaluación de resultados Seguimiento y rediseño de políticas
Cultura gubernamental	
Escasa voluntad política para promover cambios Ausencia de valor público Visión tradicional de la AP Escasa participación académica	Voluntad política Prioridad en la búsqueda de valor público Visión estratégica y para el desarrollo Participación continua de la academia

Fuente: elaboración propia.

Un elemento clave para la generación de resultados socialmente aceptables son los procesos de evaluación al desempeño, ya que tienen consecuencias que trascienden el ámbito de una institución. En términos de Weiss (1998), lo anterior hace necesario ordenar y focalizar las prioridades de una institución, identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño. Esto significa que el eficaz diseño de políticas públicas proporciona la oportunidad de generar mayores resultados mediante la propia medición. Otro elemento en materia de evaluación son los cambios que se requieren en los procesos internos, donde es posible detectar inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria (Weiss, 1990). Como consecuencia, suele ser necesaria una reingeniería institucional que permita revisar y redefinir procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública o del Estado en general.

Otro de los elementos de la GpR es la aplicación eficiente del recurso público, donde la cultura organizacional y los procesos de evaluación, planeación y la propia gestión son factores clave para la implementación efectiva de un presupuesto basado en resultados (PbR). En un concepto latinoamericano, Whittingham y Ospina (2000) sostienen que el interés por asegurar la eficiente utilización de recursos en el sector público no es un tema nuevo, aunque sí es relativamente nueva la necesidad de que la eficiencia se vea reflejada en resultados medibles y articulados a las políticas públicas. De esta manera, se establece un interés por que las instituciones de gobierno inviertan sus recursos de manera funcional y, a su vez, articulen un ejercicio presupuestal con mecanismos que permitan conocer el grado de avance de la política.

En resumen, la GpR promueve un cambio radical en la forma de ejercer la AP y define como principal foco de atención el bienestar, desarrollo y crecimiento de la sociedad. Un aspecto importante de este enfoque es la necesidad de que el Estado promueva acciones que legitimen su actuación ante el ciudadano. Si bien la GpR considera diversos elementos dentro de su contenido, es necesario que éstos cuenten con el soporte del gestor público, así como su conocimiento y aplicación efectiva. De otra forma, la escasa articulación entre una organización y los procesos de planeación, presupuestación y evaluación no generarían resultados.

Experiencias latinoamericanas de gestión por resultados: algunas reflexiones y retos

Una cantidad cada vez mayor de gobiernos trabajan para mejorar su desempeño creando sistemas que les ayudan a precisar, entender y llevar a cabo una mejor gestión pública. Se puede considerar dentro de estos sistemas los modelos de seguimiento y evaluación del desempeño, que son utilizados para medir la cantidad, la calidad y los destinatarios de los bienes y servicios que el Estado proporciona, con el propósito de identificar los efectos directos y los impactos de estos productos. Asimismo, estos modelos cuentan con una visión mayor e integran dentro de sus elementos aspectos relacionados con el ejercicio presupuestal y planes de mediano plazo, entre otros aspectos.⁹ Los países en desarrollo generalmente dirigen su atención a naciones que cuentan con avances en la materia y adoptan los instrumentos administrativos del sector público que esos países utilizan, como los sistemas de evaluación y los mecanismos para implementar un presupuesto por resultados. Ahora bien, ¿cuáles han sido los principales elementos de estas experiencias inductoras de los gobiernos a la generación de resultados?

En el contexto latinoamericano es importante conocer la experiencia de Chile al respecto. El gobierno de Chile ha desarrollado progresivamente su sistema de evaluación a lo largo de varios años, pero el mayor avance se logró a partir del año 1994 (Banco Mundial, 2007). El sistema fue renovado en su diseño, implementación y administración por el Ministerio de Hacienda (MDH), con el objetivo principal de mejorar la calidad del gasto público. Sin embargo, ¿cuáles son las principales experiencias y elementos de este modelo para orientar la gestión pública a resultados? Se observa que Chile cuenta con un modelo de evaluación amplio y con distintas vertientes que ha buscado articular efectivamente su ejercicio presupuestario.¹⁰

⁹ En el contexto mexicano se considera como referente el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que es el principal modelo de gestión, presupuesto y evaluación de la administración pública federal 2006 -2012, donde se integran la GpR, el PbR y mecanismos para evaluar programas, políticas y el desempeño institucional.

¹⁰ Como se definía ampliamente, con base en el modelo de evaluación de Chile, se integró toda una serie de elementos que promovían no sólo la evaluación de políticas, sino la eficaz implementación de los recursos.

Una de las principales experiencias de este modelo es la iniciativa y voluntad de implementar dicho enfoque y brindarle continuidad con el paso del tiempo, pues desde 1974 iniciaron procesos de análisis de información de la gestión, incrementando con el paso de los años los grados de análisis (véase cuadro 2).

Parte fundamental de la orientación a resultados que Chile promueve en su administración es el establecimiento de bases para una gestión pública más eficiente, de más calidad y con mayores garantías de transparencia, gracias a los diversos sistemas que poseen para evaluar la gestión y la información resultante.

CUADRO 2. ELEMENTOS PRINCIPALES DEL MODELO DE GESTIÓN EN CHILE

Evaluación
El análisis de costo-beneficio ex ante es un requisito para todos los proyectos del gobierno (desde 1974).
Indicadores de desempeño son recopilados para todos los programas del gobierno. Fueron introducidos por primera vez en 1994 en forma experimental.
Balance de gestión integral (1996): cada ministerio y dependencia prepara uno de estos balances de manera anual, con base en los lineamientos del MDH.
Evaluación de programas gubernamentales (1996). Hasta fines de 2006, se realizaron alrededor de 185 informes rápidos.
Evaluación de impacto rigurosa (2001): estas evaluaciones conllevan una recopilación de datos primarios, un análisis de datos más elaborado y, con frecuencia, el uso de grupos control.
Evaluación comprehensiva del gasto (2002): estos informes evalúan todos los programas dentro de un área funcional en particular o un ministerio.
Presupuesto
Estrecha relación entre el sistema y el ciclo de presupuesto anual.

Los cinco componentes del sistema de evaluación que son responsabilidad del MDH son administrados por su propio departamento de control de gestión.

Los indicios del bajo desempeño de un programa en Chile sirven como activador para garantizar una investigación a fondo de las causas mediante una evaluación formal.

La dirección de presupuesto del MDH desempeña un papel importante en la identificación de los programas gubernamentales que deben ser evaluados.

La información del sistema de evaluación constituye una aportación importante para la toma de decisiones sobre el presupuesto, pero es sólo una entre muchas otras.

En algunos casos, el mal desempeño de una entidad ocasionará que los fondos del presupuesto se reduzcan o, peor aún, que se dé por concluido el programa.

En otros casos, el mal desempeño de un programa considerado como una prioridad del gobierno podría necesitar un incremento a corto plazo de sus fondos de presupuesto para poder corregir los problemas identificados.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2007), Guzmán (2007) y Ríos (2007).

Como se observa, el conjunto de instrumentos de evaluación que se ha establecido en Chile abarca las distintas etapas del desarrollo de programas y proyectos públicos (Bustelo, 1999): evaluación *ex ante*, evaluaciones de proceso y de producto, cada uno de los tres niveles de la gestión pública —macro (desempeño de políticas y programas), meso (desempeño institucional) y micro (desempeño individual)—, etcétera. De esta manera es posible formular los programas, proyectos y políticas bajo un diseño eficaz y metodológicamente sustentado.¹¹ Ahora bien, desde el punto de vista metodológico y siguiendo a Bustelo (1999), los instrumentos de evaluación y control de gestión han venido experimentando un notable proceso de perfeccionamiento y consolidación. Cuentan, además, con una amplia cobertura dentro del sector público.

¹¹ Se retoma la experiencia de este modelo por los grados de avance y niveles de su sistema. Sin embargo, no se profundiza en las limitaciones de su proceso de diseño e implementación.

Se puede observar que los resultados de las evaluaciones han sido parte integral para ejercer el recurso presupuestario. Sin embargo, en términos del Banco Mundial (2007), se pueden considerar algunas limitaciones de este modelo:

1. Existe disparidad en la calidad de las evaluaciones realizadas, tal vez debido al costo y las limitaciones de tiempo que se establecen.
2. Los ministerios sectoriales utilizan muy poco los hallazgos de las evaluaciones, debido al escaso sentido de propiedad de éstos.
3. Hay una ausencia aparente de incentivos en los ministerios y dependencias para que puedan llevar a cabo sus propias evaluaciones.

Por lo tanto, algunos aspectos que se deben considerar para fortalecer el sistema de Chile son:

- Fomentar el uso constante de la información proveniente de las evaluaciones y de las demás acciones de seguimiento (toma de decisiones).
- Avanzar en la socialización e internalización de los indicadores de desempeño como instrumentos de gestión al interior de las instituciones (apertura social e institucionalización de la política de evaluación).
- Mejorar la formulación de indicadores y la disponibilidad de información cuantificable, y prestar mayor atención a los resultados más agregados de los programas y actividades de las instituciones (rediseño institucional).
- Avanzar en el programa de mejoramiento de gestión (PMG) hacia un sistema de acreditación internacional. Esto implica la necesidad de revisar, definir e implementar el modo particular en el que se efectuaría ese vínculo, para los efectos de incorporar estándares y procesos de revisión externos que fortalezcan la credibilidad en el funcionamiento de los gerentes públicos (rendimiento de las instituciones).

Una experiencia reciente es el caso de Colombia, ya que en las dos últimas décadas han introducido instrumentos gerenciales en el servicio público. Entre los cambios más significativos que trajo consigo la nueva constitución en 1991 se

encuentra la introducción de un sistema de evaluación para medir los resultados de las políticas y proyectos del gobierno. Este interés en la medición de resultados de la gestión pública surgió no sólo a raíz de la necesidad de modernizar el Estado, sino también de “garantizar el manejo eficiente de los recursos públicos” (Ospina y Ochoa, 2003: 145).

CUADRO 3. PESO RELATIVO DE LAS FUNCIONES DEL SISTEMA COLOMBIANO

Posible propósito del sistema: impacto en	¿Existe declaración de la intención de desarrollar este propósito? (en documentos oficiales)	¿Existen esfuerzos reales de implantación de mecanismos para desarrollar este propósito?	En escala de 1 a 5, ¿cuál es el orden de prioridad de estos propósitos en la práctica?
Planificación gubernamental 1: planificación estratégica del plan de desarrollo	Intención contenida en la misma carta política y en las leyes y decretos consecutivos que desarrollan el sistema de monitoreo y evaluación.	Tal como lo menciona Zaltsman (2006), la forma como está organizado hace que el sistema esté mejor equipado para atender las necesidades de información del DNP en su función de planificación nacional, representada en el plan nacional de desarrollo.	2
Planificación gubernamental 2: planificación de políticas sectoriales y programas	El documento CONPES 3294 textualmente establece entre los objetivos del sistema el de mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones.	Los resultados de las actividades de monitoreo y evaluación proveen en parte información para que ministerios y agencias sectoriales ajusten sus políticas y formulen nuevas actividades.	3

Presupuesto: asignación del gasto	La intención de vincular los recursos públicos con metas y resultados específicos se encuentra estipulada tanto en la Ley 819 de 2003 como en el CONPES 3294.	Se han hecho ejercicios para integrar la programación del gasto con metas físicas asociadas.	4
Aprendizaje: mejoramiento de la gestión de agencias, programas y servicios públicos	Existe una declaración implícita en la práctica de que el sistema debe coadyuvar en el mejoramiento de la gestión pública.	En teoría, el monitoreo continuo y la gestión orientada a resultados deben servir como base para el mejoramiento continuo de la gestión pública.	5
Gobernanza: control social y rendición de cuentas	Es explícito que uno de los propósitos de SINERGIA es constituirse como una herramienta para la democratización de la sociedad al publicar las acciones del gobierno y transparentar los procesos de toma de decisiones (Ospina y Ochoa, 2003: 176).	Este esfuerzo puede ejemplificarse con los informes anuales para el Congreso, los controles de gestión que hace el presidente a sus ministros y el establecimiento de una plataforma tecnológica que abre al público la información sobre el cumplimiento de metas.	1

Fuente: Villarreal (2007).

De esta manera, el gobierno de Colombia desarrolla el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia). Las funciones que cumple este sistema son implementadas por medio de una serie de instrumentos que, en este caso, pretenden medir la eficacia y la eficiencia de la administración en la formulación y ejecución de políticas y programas sectoriales, además de generar información sobre el cumplimiento de metas y su calidad, efectos, cobertura e impactos (Ospina y Ochoa, 2003: 176).

Ahora bien, las reformas que se introdujeron en Colombia se centraron en la incorporación de un nuevo elemento: la injerencia en la planificación y asignación del gasto público, mediante la vinculación de metas y resultados como recursos para incrementar la eficiencia y transparencia de este proceso (CONPES, 2004). El nuevo enfoque introducido es entonces una estrategia que se dirige a vincular la evaluación y el monitoreo con el proceso mismo de presupuestación, para lograr una relación real entre desempeño y asignación de los recursos. Desde sus inicios, y de acuerdo con estos objetivos, el sistema se concibió a lo largo de tres líneas de acción que, en términos de Castro (2006: 33), se definen de la siguiente manera:

- El monitoreo o seguimiento a resultados.
- Las evaluaciones focalizadas.
- La rendición de cuentas.

Tal como se establece anteriormente, es posible agrupar las funciones que puede cumplir un sistema de monitoreo en cuatro grandes categorías (Castro, 2006): a) planificación gubernamental (global o sectorial); b) la asignación del gasto; c) el aprendizaje para mejorar la gestión de programas y prestación de servicios públicos; y d) la rendición de cuentas dentro y fuera de la administración pública. El acento otorgado a cada una de estas funciones “guarda relación con los intereses básicos de las iniciativas de reforma más amplias de las que formó parte, y con el entorno político e institucional en el que se desarrolle” (Zaltsman, 2006: 4). Sin embargo, las debilidades de este modelo según el Banco Mundial (2007) son:

- *Las direcciones de presupuesto y planeación del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda utilizan muy poco la información del sistema.* Por lo tanto, las evaluaciones e informes que resulten del sistema se reducen a escasos cambios sustanciales en la política pública. Una propuesta clave son los órganos autónomos de fiscalización, pues consisten en instancias normativas que promueven la utilidad y aplicación de los informes de evaluación.

- *Preocupaciones por la credibilidad de los datos de seguimiento que ofrecen los ministerios sectoriales y las dependencias.* Este elemento define la falta de cultura evaluativa que prevalece en Colombia, aunada a la falta de confiabilidad del propio sistema. En este caso, es necesario un análisis a fondo en cada institución y la elaboración de trabajos en conjunto para definir la información que retroalimente efectivamente el sistema.
- *Excesiva dependencia del financiamiento de donantes para la agenda de evaluación.* Este punto establece la visión limitada de los gobernantes en cuanto a invertir en modelos o sistemas que orienten la gestión a resultados. Un reto fundamental es destinar recursos del Estado en proyectos de esta naturaleza, no sólo de parte de la figura federal, sino incluyendo los tres órdenes de gobierno.

Como se pudo observar, la experiencia de Chile y Colombia muestra avances y retos para orientar su gestión a resultados. Destaca que los procesos de modernización del Estado están íntimamente relacionados con los casos anteriores, como se observa en el informe de la CEPAL sobre la reforma fiscal cuando propone lo siguiente (CEPAL, 1998: 262):

Ni las políticas mejor formuladas y diseñadas tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios si el modelo de AP que las ejecuta no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuado para los fines propuestos.

Ésta es la idea principal que justifica la preocupación por mejorar la gestión pública, en un marco global que permita fortalecer la capacidad propia del Estado y de sus acciones. En este contexto, la gestión por resultados es una propuesta clave. Su utilidad consiste en *cómo* la implementará el Estado y en *qué* medida y grado de avance pretende hacerlo. Las dos experiencias presentadas nos conducen a una reflexión final: efectivamente consideran distintos elementos de gestión (planeación, presupuestación, evaluación, entre otros) y han buscado la manera de fortalecerlos; sin embargo, destaca en ellas la ausencia de un elemento esencial: *la articulación efectiva entre la gestión, el presupuesto y evaluación.* De esta manera, todo esfuerzo relativo a procesos de mo-

dernización administrativa como la creación de sistemas presupuestales y de evaluación, estará dirigido en una sola dirección, a generar valor en cada acción pública. De otra manera, los distintos avances y ejercicios de recursos públicos no formarían parte de un capital provechoso para la administración pública.

Desarrollo de la administración pública en México: experiencias y retos en el marco de la GpR

La AP mexicana se ha caracterizado por cambios radicales en las diversas etapas de la vida pública nacional. Sin embargo, en materia de procesos de modernización administrativa, los avances, cambios institucionales y reformas que ha logrado no han coadyuvado para generar un Estado de bienestar y competitividad. En términos de Ramos (2007):

Los problemas sociales de falta de desarrollo, inseguridad pública, pobreza, desempleo y corrupción, son algunas de las manifestaciones de que la administración en sus tres niveles de gobierno presenta problemas de enfoque, de diseño, implantación y evaluación de su desempeño.

De lo anterior se puede concluir que si bien han existido procesos de cambio y modelos administrativos que buscan mejorar la calidad y el desempeño gubernamental en México, han estado ausentes y desarticulados distintos elementos que propician una gestión por resultados (véase cuadro 5). Por ello, es importante mencionar algunas experiencias mexicanas en este contexto y describir, de manera general, los diversos esfuerzos que han buscado mejorar el desempeño administrativo en México.¹² Para comenzar, dentro del periodo de 1976 a 1982 se puede

¹² No pretende ser un análisis específico de los procesos de cambio y modernización administrativa en nuestro país. Sin embargo, se considera importante definir algunos procesos que han buscado mejorar el desempeño gubernamental en México desde hace más de dos décadas. Para profundizar en este tema véase Pardo (1992).

destacar la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sentó las bases organizacionales y funcionales de la AP, y por otro lado, el inicio de funciones de planeación, presupuesto y evaluación en dos instituciones claves en esta etapa: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), instancias globalizadoras donde se fincaron los procesos de cambio y rediseño institucional. Un periodo interesante es el de 1982 a 1988, en el que se vivió un contexto de crisis de alto impacto para el país, y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), una instancia normativa para las actividades de control y evaluación, además de ser responsable de ejercer la fiscalización, el control y la calificación del gasto público. Aunado a lo anterior, esta institución tenía la responsabilidad del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública, mostrando con estas acciones interés por medir y evaluar los impactos de las políticas. De esta manera, es posible apreciar como existía una disposición y visión para considerar procesos de evaluación del gasto en la gestión pública.

En la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994) se fomentó el programa de simplificación administrativa de la AP en México, que buscaba incrementar la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Asimismo, dentro de esta etapa se creó el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL), que proponía beneficiar a la población con mayor índice de pobreza mediante subsidios directos en infraestructura, vivienda y otros servicios sociales. De esta manera, inició en México la visión de fomentar e incrementar el desarrollo social. En el periodo de 1994 - 2000, se estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), un programa importante en la medida en que expresaba la preocupación por volver más eficiente y moderna la AP, introduciéndola incluso como parte de la agenda política. Dentro de este periodo se definió también el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que buscaba la medición de los programas y políticas públicas, y la Nueva Estructura Programática (NEP), que en conjunto con el primero, buscaba la articulación entre el presupuesto y los programas. Ahora bien, en el año 2000, periodo en el que se presentó la alternancia política en nuestro país, se introdujo el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG), que mantuvo la orientación de la innovación administrati-

va –haciendo a un lado la reforma y la modernización– como una estrategia para mejorar el aparato gubernamental. De igual forma, en esta administración se implementó el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP), que buscaba, de una u otra forma, dar seguimiento a las metas y compromisos que las distintas secretarías de Estado establecían con el Ejecutivo.

CUADRO 4. SÍNTESIS DE PROCESOS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Antecedentes históricos: hasta 1976	De 1976 al 2000	2000 - 2006
Fortalezas y oportunidades	Fortalezas y oportunidades	Fortalezas y oportunidades
Visión de reestructurar la AP.	Ejecutivo nacional con preparación académica.	Secretarios de Estado con visión estratégica
Fomento a la normatividad en materia administrativa.	Mayor marco jurídico para la AP.	Visión federal de la innovación gubernamental.
Crecimiento organizacional y funcional de la AP.	Diversos modelos para evaluar la gestión y ejercer el presupuesto.	Diversos modelos para evaluar la gestión pública.
	Instituciones responsables de la modernización administrativa.	Énfasis en procesos de modernización administrativa.
Debilidades y amenazas	Fomento al desarrollo social.	Institucionalización de acciones en favor de la transparencia.
Visión de controlar el gasto público.	Debilidades y amenazas	Visión para la profesionalización del servidor público.

Sin metodología para los procesos de planeación y evaluación.	Administración con enfoque tradicional.	Primeros impulsos normativos de evaluación (Coneval)
Sin estructura orgánica para los procesos de cambio institucional.	Prioridad a estrategias económicas y no modernizadoras.	Debilidades y amenazas
Ineficaz relación y gestión intergubernamental.	Escasa articulación entre modelos de evaluación y presupuesto.	Prioridad a estrategias de calidad y no a los impactos de las políticas.
Excesivo burocratismo y escasa eficiencia gubernamental.	Énfasis en auditar, no en evaluar.	Escasa gestión intergubernamental de instancias globalizadoras.
Función reactiva del gobierno, no previsor.	Desvinculación programática-presupuestal.	No se instauró en enfoque gerencial en la AP.
Nula normatividad orientadora a resultados.	Escasos mecanismos anticorrupción.	Sin cultura de evaluación y gestión por resultados.
Deficiente diseño de políticas públicas.	Deficiente diseño de políticas públicas.	Avance relativo para diseñar políticas públicas.

Fuente: elaboración propia.

Como se pudo observar, durante varios años de desarrollo de la vida pública nacional se presentaron distintos modelos y sistemas que buscaban mejorar el desempeño gubernamental. Se puede considerar que ha existido un avance en la última década, desde los primeros esfuerzos que buscaban alguna medición para juzgar las acciones, pasando por la creación de sistemas de indicadores y programas para modernizar la gestión pública, hasta llegar en el presente a sistemas más consolidados y con elementos que promueven mayores resultados.

CUADRO 5. COMPARATIVO DE ENFOQUE DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN: DE LA ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL A UNA POR RESULTADOS

Elementos	Administración tradicional	Gestión por resultados
Enfoque de gestión por resultados (GpR)	Sin cultura	Prevaliente
Normatividad hacia resultados	Algunos elementos	Definida y en constante cambios
Metodología de marco lógico (MML)	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Matriz de indicadores (MIR)	Sin utilizarse	Herramienta de gestión
Presupuesto basado en resultados (PbR)	Indicios de su aparición	Esencia del ejercicio presupuestal
TIC para el monitoreo y control de gestión	Utilizada	Frecuentemente en innovación
Transparencia y rendición de cuentas	Intención de institucionalizarse	Eficaz política de transparencia
Gestión y evaluación transversal	Sin utilizarse	Utilizada y en proceso de madurez
Articulación entre gestión, políticas y evaluación	Desarticulación	Eficaz articulación

Cultura de evaluación del desempeño	Sin cultura	Cultura fincada y en crecimiento
Evaluaciones independientes	No se contemplan	Utilizada como parte de la gestión

Fuente: adaptado de Ramos y Villalobos (2010).

Así pues, se precisaron algunos esfuerzos en diversas etapas de la gestión pública en México. Ahora bien, ¿cuáles han sido los avances de GpR en la administración federal 2006 - 2012? Los inicios de este enfoque se presentan en la actual administración federal mediante el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008 - 2012 (Pronafide), el cual establece como uno de sus objetivos de política fiscal el mejoramiento de la asignación y ejecución del gasto, mediante evaluación de resultados, mayor transparencia y rendición de cuentas.

En este sentido, también destaca que el 7 de mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, que forma parte de la “Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen” aprobada por el H. Congreso de la Unión en 2007. En virtud de esta reforma, los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, con el propósito de satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

De esta manera, el Poder Ejecutivo federal ha puesto en marcha el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como uno de los principales componentes del presupuesto basado en resultados (PbR). El SED implica una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario y las actividades de planeación, así como con las actividades de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas. En consecuencia, el SED es una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos.

Los principales componentes del SED serán un conjunto de evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas, y un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública, con el referente fundamental de beneficio y satisfacción de la sociedad para ambos elementos. En este modelo se incorporó el concepto de gestión por resultados (GpR), definido como un (SHCP, 2008: 13):

Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos.

Asimismo, se estableció la definición de presupuesto basado en resultados (PbR) como un componente de la GpR que consiste en (SHCP, 2008a:16):

Conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre resultados del ejercicio de los recursos públicos y que motiva a las instituciones a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

De esta manera, la información sobre el desempeño de los programas presupuestarios tiene por objeto mejorar las políticas y programas públicos en el mediano plazo, tomar decisiones presupuestales, fortalecer la rendición de cuentas, transparentar el uso de recursos públicos y elevar la calidad del gasto.

CUADRO 6. COMPARATIVO DE ENFOQUE SED - GpR

	SED - MÉXICO	GpR
Cultura gubernamental		
Productos finales de los programas	Énfasis en actividades	Énfasis en resultados e impactos
Voluntad política para promover cambios	Prevalece el enfoque político y no social	Gerentes innovadores y visionarios
Valor público	Escasez en la cultura orientada a resultados	Prioridad en la creación de valor
Visión de la AP	Tradicional, con algunos cambios	Visión vanguardista y social
Participación académica	Bajo índice de participación	Incluyente en los procesos
Planeación		
Diagnósticos	Inicio de diagnósticos y parcialidad en los mismos	Diagnósticos integrales, transversales
Participación ciudadana	Prevaleciente, pero con bajo nivel de participación	Participación eficaz en los procesos de planeación
Gobierno excluyente y autoritario	Gobierno con intentos de incluir a diversos sectores	Gobierno incluyente y abierto
Inexperiencia y desconocimiento	Áreas con funcionarios sin perfil	Funcionarios con preparación y experiencia
Sin otorgar importancia al diseño	Incipiente importancia del diseño de programas	Prioridad al diseño de los programas públicos.

Presupuesto		
Ejercicio presupuestal	Prevalece el ejercicio presupuestal bajo la decisión política	Ejercicio presupuestal en base a impactos sociales
Inversión en obra pública	Sin focalizar, con casos donde realmente se requiere	Inversión pública en base a necesidades y focalizada
Flexibilidad presupuestal	Rígido, burocrático	Flexibilidad y fácil manejo presupuestal
Transparencia	Avances considerables sin llegar a una cultura	Eficaz transparencia y rendición de cuentas
Controles anticorrupción	Escasos, con algunos avances	Controles anticorrupción efectivos
Políticas públicas		
Diseño	Prevalece el mal diseño de los programas	Eficaz diseño de programas y políticas públicas
Monitoreo y seguimiento	Monitoreo de metas y actividades	Monitoreo de impactos y resultados
Dirección de política	Se mantiene en un solo nivel	Dirección de política transversal
Análisis	Escasa retroalimentación y rediseño	Rediseño de programas y políticas

Fuente: elaboración propia.

Con base en el cuadro anterior, se puede apreciar claramente que si bien el SED es un modelo con elementos internacionales en la materia, apenas inicia su desarrollo en México, por lo que los avances son relativos en cuanto a los procesos de planeación, diseño de programas, proyectos, etcétera; sin embargo, sigue prevaleciendo un enfoque de AP tradicional, de modo que es necesario un cambio de fondo en la cultura organizacional prevaleciente y en la propia visión del servidor público.

De esta manera, uno de los grandes retos del SED es el de realizar evaluaciones verdaderas y objetivas en todos los niveles de gestión (institucionales, programáticos y políticos) y a su vez, lograr la articulación de estas modalidades para generar una mayor capacidad gubernamental en el sector público federal, así como lograr que cada instancia globalizadora de la AP federal defina concretamente sus responsabilidades en el proceso de modernización del país y las ejecute de manera eficaz. Fukuyama (2004) establece tres aspectos importantes para todo proceso de cambio y/o rediseño institucional, que en este sentido son necesarios para el Estado mexicano: 1) la eficacia del Estado desde el punto de vista de la fuerza de sus instituciones; 2) la relevancia del adecuado diseño institucional para lograr el desarrollo económico; y 3) la necesidad de la demanda nacional de buenas instituciones para lograr el desarrollo y la reforma institucional. Por lo tanto, en todo proceso de modernización administrativa, las instituciones son un factor elemental para el éxito.

Elementos y bases operacionales de la GpR en México: una tarea pendiente

La implementación de acciones para conseguir una administración pública orientada al logro de resultados es algo relativamente nuevo para México, por lo que durante el desarrollo de estas tareas, la propia dinámica y experiencia que se generará, así como los avances de otros países, serán muy importantes para mejorar la gestión pública mexicana. Se analizaron con anterioridad los diversos cambios en los modelos que han implementado tanto Chile como Colombia, los cuales han tenido la finalidad de madurar y fortalecer su gestión. Como se observó, estos países llevan más de dos décadas de avance en cuanto a procesos de gestión y evaluación, lo que

implica que México tiene enormes retos que enfrentar y solucionar. En la actualidad, si bien no se dispone de resultados precisos sobre la calidad en la ejecución del gasto público, hay evidencia significativa de que se podrían mejorar los grados de eficiencia, eficacia, economía y equidad del mismo.

De esta manera, y derivado de los avances que México ha realizado hasta el momento, es importante precisar algunos elementos importantes que conllevan a mejorar el proceso de cambio de una AP tradicional a una con orientación a resultados. En este marco, ¿cuáles son los principales retos para el Estado mexicano en el propósito de implementar efectivamente una GpR? En principio, es importante un cambio cultural de los servidores públicos donde predomine el enfoque a resultados. Resulta común observar en el ejercicio de la AP un énfasis en el cumplimiento de metas y acciones, y que éstas sean establecidas en un marco que no conlleva la generación de impactos sociales. Por ello, es importante un cambio cultural, es decir, una nueva visión y actuación. En cuanto la última definición, el cambio tendrá lugar en la medida en que los servidores públicos desarrollen su gestión con base en los impactos sociales generados, y no en cuantas actividades o productos generen durante su gestión. Por todo lo expuesto, resulta vital una conciencia política y administrativa distinta a la que actualmente se vive.¹³ Otro punto importante es el fortalecimiento de instancias globalizadoras. En este sentido, adquiere relevancia el papel que dichas instancias deben tomar para la orientación a resultados de la gestión pública en México. En este marco, es importante señalar la función actual de la SHCP, quien tiene actualmente la alta responsabilidad de fomentar una GpR en México, pues se trata de una instancia importante para la definición de directrices de GpR y una distribución presupuestal acorde con los impactos generados.

Por otro lado, no podemos descuidar aquellas áreas que diseñan los programas y políticas públicas en México, pues su labor es clave para los resultados del ejercicio presupuestal y sus impactos. Si bien las diversas instituciones nacionales son las res-

¹³ Un punto clave es la labor de los principales líderes gubernamentales para que con base en su empuje y decisión, puedan fomentar un verdadero cambio institucional y que todo proceso y/o modelo administrativo realmente conlleve a un cambio radical y a acciones que fomenten el desarrollo nacional.

ponsables del diseño, implementación y resultados de las políticas públicas, es importante que la instancia que coordina estos esfuerzos defina acciones que generen un mayor rendimiento en los procesos de planeación-presupuestación y evaluación. En este tema se concentra gran parte de la responsabilidad de la SHCP, cuya labor es muy importante para el cambio definido en el desarrollo de este capítulo.

En este sentido, se presenta una oportunidad para que estos procesos puedan llevarse a cabo mediante elementos claves para el buen funcionamiento de la AP. Uno de ellos parte de la necesidad de diagnosticar y conocer hacia dónde se dirigen los programas. Asimismo, un aspecto elemental de lo anterior radica en los principales errores que se presentan en el momento de elaborar un programa público, pues el escaso tiempo disponible para el proceso de planeación, la ausencia de elementos metodológicos, la deficiente elaboración de diagnósticos y una baja cultura de la evaluación impiden que el programa público cuente con raíces consolidadas para un mejor resultado.

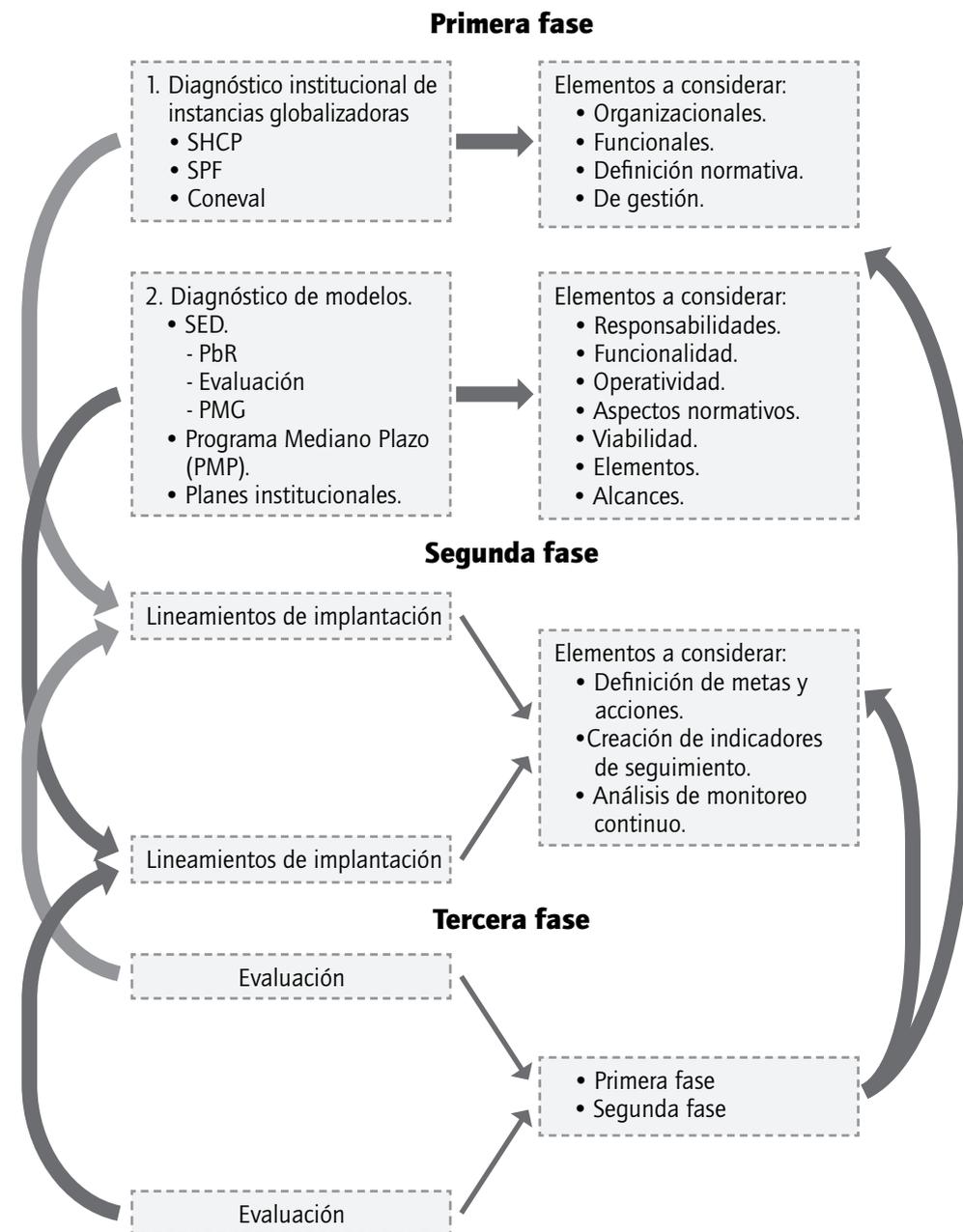
Así pues, es importante definir el nuevo rol de las instancias fiscalizadoras. En este punto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) enfrenta un enorme reto. Tradicionalmente instancias como ésta han sido focalizadas para el control del ejercicio del gasto público, con el fin de evitar los malos manejos de los recursos públicos. Es importante fortalecer los esquemas de auditoría y fiscalización, sin embargo, ¿cuál ha sido el impacto de este tipo de órganos para mejorar el desempeño de la AP en México? En este contexto se puede puntualizar que si bien han existido mecanismos para controlar los actos de corrupción, aún faltan acciones para mejorar el desempeño público. La propuesta esencial en este tema radica en las auditorías del desempeño.

En el caso mexicano, la ASF desde hace algunos años ha iniciado estos procesos mediante auditorías para verificar cuál ha sido el impacto del ejercicio de los recursos públicos. En este marco, se pueden distinguir dos ejemplos claros: por una parte, una mayor cobertura de auditorías del desempeño para analizar con mayor precisión las inconsistencias, las mejoras y los impactos de los programas públicos; por otra, que los resultados de estas auditorías formen parte de procesos de mejora y cambios en la ejecución, diseño e implementación de los programas públicos. De otra manera, la forma tradicional de ejercer los recursos del Estado seguiría obstaculizando el desarrollo en cada eje de actuación de la AP en México. Ahora bien,

algunas de las tareas pendientes para el desarrollo de la GpR en México ponen en evidencia lo complejo que es este enfoque, y más aún, la diversidad de instancias, procesos y actores que forman parte del mismo. Por lo tanto, una propuesta esencial en este tema radica en la formulación de un plan integral de GpR.

Como se describió a principios de este apartado, la estrategia principal de los organismos internacionales es la formulación de planes integrales que guíen hacia buenas prácticas gubernamentales. Así, la formulación de un plan de GpR varía dependiendo de los avances con que cuente al respecto, así como los recursos disponibles y los alcances que se busquen en dicho plan. En el caso de México, es importante priorizar en grados el diseño e implementación de la GpR.

FIGURA 1. PLAN DE GpR EN MÉXICO: ALGUNAS PROPUESTAS



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, es importante que dentro de una primera fase se analice la labor actual de las instancias claves para este proceso (CONEVAL, SFP, SHCP), donde se redefine la labor principal de cada institución y sus objetivos para una efectiva GpR a escala nacional. En esta misma dirección, es importante establecer la funcionalidad de estas instancias y la forma en que formaran parte del cambio en la AP. Un elemento clave para que estos esfuerzos puedan encaminarse bajo un rumbo fijo y definido es el tema normativo, por lo que es importante que se definan las directrices jurídicas para que todo proceso de cambio organizacional, funcional y de gestión entre estas instituciones globalizadoras pueda desarrollarse en un marco regulatorio eficaz y duradero.¹⁴

Se puede deducir entonces que la segunda fase de una GpR son sus lineamientos de aplicación. Derivado del diagnóstico de instancias globalizadoras y de los modelos ya implementados, se determina una serie de acciones concretas que conllevan a la puesta en marcha del plan. Dentro de esta fase, es importante considerar mecanismos dentro de los cuales pueda brindarse un seguimiento oportuno a las acciones planteadas, así como conocer aquellas áreas, procesos o actores cuya función no resulta oportuna, de manera que dentro de esta etapa existan cambios o rediseños.

Una tercera fase se presenta en la evaluación del plan, que consiste en establecer la tarea para conocer los grados de avance de las fases anteriores, destacando los resultados de los diagnósticos institucionales y de los modelos implantados, así como de los lineamientos de implantación. Así pues, por medio de esta fase, es posible tomar decisiones respecto a cambios en los diversos elementos de las fases. Cabe destacar que si bien dentro de los modelos ya implantados en el caso mexicano (SED, PbR, PMG, entre otros) se consideran mecanismos de evaluación, esta tercera fase evalúa los modelos desde una óptica superior (metaevaluación), entendida como la evaluación de la evaluación.¹⁵

¹⁴ Otro elemento importante dentro de esta primera fase es el rediseño institucional, que se requiere definir, hablando en términos de cambios organizacionales, funciones operativas o la creación misma de estructuras ausentes en las instituciones. Dentro de este tema destaca el fortalecimiento interno de las áreas dedicadas a los procesos de planeación, presupuesto, mejoras a la gestión pública y evaluación. De igual forma, es importante la eliminación de aquellas áreas que no contribuyen a mejorar el desempeño de la AP, causando excesivo burocratismo y subejercicios presupuestales.

¹⁵ Para conocer a fondo este enfoque y sus principales características, véase House (1994).

En resumen, se puede observar en el caso mexicano una serie de avances en cuanto a procesos de gestión, modelos administrativos, funciones organizacionales y definiciones normativas, entre otros. Sin embargo, no se encuentran establecidos bajo un plan único y estratégico, donde se oriente paso a paso la gestión hacia resultados. Está demostrado que en un contexto latinoamericano, el grado de avance de la GpR se basa en el tiempo de maduración de los modelos, en la visión de los actores políticos y en el plan estratégico que elaboren. De esta manera, se define una línea a seguir y se promueven mejores prácticas gubernamentales.

Comentarios finales

El objetivo general del presente capítulo fue analizar el enfoque de gestión por resultados (GpR) en el sector público, con el objetivo de definir algunas bases y elementos operacionales para ponerlas a consideración del Estado mexicano. Como se describió en el desarrollo de este apartado, la GpR es un enfoque de gestión que incluye diversos elementos para su implementación efectiva, iniciando con un cambio cultural en el servidor público con énfasis en impactos sociales generados y no en actividades cuantificadas que no orientan la gestión a resultados. La voluntad y el compromiso social del gerente público forman parte de este cambio. Así, todo proceso de cambio o rediseño institucional conlleva a mejores prácticas gubernamentales.¹⁶

Asimismo, dentro de las experiencias latinoamericanas en la materia, existen distintos elementos que han sido importantes para fortalecer su gestión pública, pero como se indicó, ha estado ausente un elemento clave para todo impulso de la GpR: *la articulación efectiva entre la gestión, el presupuesto y la evaluación*. De esta manera, todo esfuerzo relativo a procesos de modernización administrativa estarían limitado y sin posibilidad de potencializar sus ventajas.

Ahora bien, en el contexto mexicano es posible observar claramente que el SED es un modelo que va iniciando su desarrollo en México. Existen avances relativos en los procesos de planeación, diseño de programas y proyectos, etcétera, sin embargo, sigue prevaleciendo un enfoque de AP tradicional, por lo que es necesario un cambio a fondo en la cultura organizacional prevaleciente y en la propia visión del servidor público. De esta manera, uno de los grandes retos del SED es vincular este modelo con un plan estratégico de GpR, donde se consideren diversos niveles de aplicación, destacando:

¹⁶ La GpR promueve un cambio radical en la forma de ejercer la AP, pues define como principal foco de atención el bienestar, desarrollo y crecimiento de la sociedad. Un aspecto importante de este enfoque es la necesidad del Estado de promover acciones que legitimen su actuación ante el ciudadano. Si bien, la GpR considera diversos elementos dentro de su contenido, es necesario que estos elementos cuenten con el soporte del gestor público, el conocimiento y su aplicación efectiva. De otra forma, la escasa articulación entre una cultura de la organización hacia resultados, procesos de planeación, presupuestación y evaluación no generaría soluciones.

- Fortalecimiento de instituciones (organizacional, funcional y normativo).
- Análisis estratégico de los modelos de gestión vigentes (SED, PBR, PMG, entre otros).
- Metaevaluación de la GpR en México.

Por lo tanto, se presenta una gran oportunidad para que el Estado mexicano rediseñe su actuación en vísperas de un mejor desempeño gubernamental, dentro del cual se justifique la eficiencia, eficacia y generación de impactos sociales en el contexto de crisis internacionales y escasos recursos disponibles. Sin embargo, es necesaria una gobernanza global, donde los esfuerzos de implementar GpR se lleven a cabo en los tres órdenes de gobierno, buscando con ello un incremento en la competitividad y el bienestar de México.

Bibliografía

- Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (2004). *Guía Simplificada de Gestión por Resultados*. Documento de trabajo dirigido a instituciones que desean presentar propuestas de Proyectos a la ACDI, enero.
- Aguilar Villanueva, Luis. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *Fondo Multilateral de Inversiones: Gestión por Resultados*. Reunión de Gobernadores del BID, 15 y 16 de noviembre del 2004.
- Banco Mundial (2007). “Como crear sistemas de S y E que contribuyan a un buen gobierno”. Grupo de Evaluación Independiente GEI, Washington, D. C. Disponible en <http://www.worldbank.org/ieg/ecd>.
- _____. (1997). *The State in a Changing World. World Development Report*. Oxford, The International Bank of Reconstruction and Development/The World Bank, Oxford University Press.
- Bustelo, María (1999). “Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 4, pp. 9-29.
- Castro, Manuel Fernando (2006). “Colombia’s National System for Evaluating Management and Results”. *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference* (ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas y Jaime Saaverdra), pp. 29–35. Washington, D. C., Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998). *El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- Comisión Europea (2001). “Manual: gestión del ciclo del proyecto”. Documento elaborado por la Unidad de Evaluación de la Oficina de Cooperación EuropeAid, marzo.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2004). “Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación”. Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social (documento CONPES, N° 3294), Bogotá.

- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el Siglo XXI*. Ediciones B, Barcelona.
- Guzmán, Marcela S. (2007). “Monitoring and Evaluation”. *Presentation to a World Bank-Government of Bolivia Workshop on Managing for Results*, La Paz, enero 22 y 23.
- House, Ernest R. (ed.) (1993). *Evaluación, ética y poder*. Madrid, Morata (texto original en inglés en 1980).
- Moore, Mark (1998). *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- Ospina, Sonia y Doris Ochoa (2003). “El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) de Colombia”, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. N. Cunill y S. Ospina (eds.), CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.
- Pardo, María del Carmen (1992). *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. INAP/Colegio de México, México.
- Ramos, José María y Alberto Villalobos (2010). “La evaluación del desempeño en México: experiencias y retos para el desarrollo local”, en Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta. *La evaluación de políticas públicas en México: papel y retos*. INAP/Colef, México.
- Ríos Hess, Salvador (2007). “Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación en Chile”. Documentos Estudios de Casos del CLAD, núm. 3. Disponible en <http://www.clad.org.ve>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2008). “Sistema de Evaluación del Desempeño”, junio, México.
- Villalobos, Alberto (2010). *El Sistema de Evaluación al Desempeño en México: una propuesta para los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública A. C. (INAP), México.
- Villarreal Navarro, Julio (2007). “Colombia y el Sistema de Monitoreo y Evaluación, SINERGIA”. Documentos Estudios de Casos del CLAD, núm. 3. Disponible en <http://www.clad.org.ve>.

- Weiss, Carol H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies*. 2ª edición, Prentice Hall, New Jersey.
- _____. (1990). *Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, 2ª edición, Trillas, México.
- Whittingham, Ma. Victoria y Sonia Ospina (2000). “Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA) en Colombia”. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24 y 27 de octubre, Santo Domingo, República Dominicana.
- Zaltsman, Ariel (2006). “Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay”. Washington, Banco Mundial (Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad de Evaluación, núm. 16).

Capítulo 2

Ética Profesional, Evaluación de Programas y Buen Gobierno

Manuel Villoria

Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas
del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid, España.

Introducción: el campo de tensiones ético

Los seres humanos *somos seres morales* (Blackburn, 2001). En el lenguaje diario emitimos juicios morales continuamente; juzgamos como buenas o malas conductas propias y ajenas; establecemos deberes y prohibiciones para nosotros y para los demás. El lenguaje moral se diferencia de otros tipos de lenguaje porque expresa indignación y vergüenza. Si juzgamos algo como malo o como indebido a ello, unimos un grado de indignación que se refleja en nuestros gestos o en los otros calificativos con los que adornamos el juicio. Cuando actuamos de forma incoherente con lo que consideramos bueno, sentimos vergüenza. La inmensa mayoría de los seres humanos tienen una ética privada más o menos desarrollada, entendida ésta como un conjunto de concepciones generales e intuiciones sobre lo que se puede hacer y lo que no, sobre lo que está bien o mal (Vargas Machuca, 1998). Con ese dispositivo juzgamos y, con base en él, tratamos de actuar.

Nuestra familia, el colegio al que fuimos, los grupos de amigos con los que convivimos, los medios de comunicación son factores que influyen en la configuración de nuestra ética privada. Algunos la tienen muy desarrollada y otros casi mortecina. En algunos tiene un fundamento religioso y en otros puramente laico. El desarrollo moral implica el grado de adquisición de la capacidad de tomar una decisión moral siguiendo principios universales, y de la coherencia en la actuación conforme a esos principios. Por principios universales entendemos aquellos que nadie

racional y razonable podría rechazar, como el derecho a una vida digna para todo ser humano o el derecho a definir su proyecto de vida con autonomía y a vivir conforme a él, siempre que no dañe a los demás.

Kohlberg (1984) consideraba que había seis niveles de desarrollo moral: el nivel 1 es el propio de seres humanos que apenas distinguen el bien del mal, que huyen del dolor y que buscan el poder o la complacencia del poder establecido; que pueden respetar las reglas de su clan, pero por temor al daño que el incumplimiento les generaría, no porque hayan considerado que esas reglas son justas o que promueven un bien social. Un criminal profesional sería un buen ejemplo de este tipo de persona, capaz de cualquier crimen si se lo pide el jefe, respetuoso de las reglas internas de la mafia si el incumplimiento le genera alto riesgo, pero dispuesto a transgredirlas si ello le puede generar más poder y no ve riesgo suficiente en tal acción. En los niveles 3 y 4 se encuentra la mayoría de la población: son los niveles propios de la ética convencional, el buen compañero y el buen ciudadano, respetuosos de la leyes y del orden establecido, que no se plantean la justicia última de éste y, si se la plantean, no siempre son capaces de actuar de forma coherente si su reflexión exige implicarse en el cambio, luchar por la transformación, enfrentarse al *statu quo*. Finalmente, en los niveles 5 y 6 se encuentra esa minoría que hace de la integridad un componente esencial de su vida y que trata de ser coherente en su comportamiento con los principios éticos universalmente válidos, como el respeto a la dignidad de cada persona y a su autonomía, la defensa de la verdad y la búsqueda del bien común.

La inmensa mayoría de la ciudadanía espera de sus líderes políticos un nivel de desarrollo moral elevado. Les demanda, pues, integridad o capacidad para definir concepciones universales de comportamiento y ser coherentes con ellas. Por ello, les demanda eficacia y cercanía. Pero, en ocasiones, demasiada cercanía genera problemas con la legalidad e imparcialidad que deben presidir las acciones de los poderes públicos en un estado de derecho. Asimismo, la búsqueda de la eficacia a toda costa puede generar tensiones con la legalidad y con la objetividad, valores también esenciales en el desarrollo de la acción pública. Estas tensiones nos llevan a considerar la importancia que también tiene en nuestras vidas la moral social, es decir, las concepciones y creencias mayoritarias que sobre lo bueno y lo malo y sobre los deberes

públicos existen en una sociedad. Todas las sociedades generan un sistema de valores para reducir los conflictos sociales y poder predecir las conductas de sus miembros (Murdock, citado en Mulgan, 2007); ese sistema de valores se refuerza mediante la socialización, de las reglas informales y de la presión social. Y esa moral social influye normalmente en los electos, pues se deben a su electorado.

En consecuencia, la moral social busca la integración comunitaria y la reducción de conflicto. Pero cuando esa moral social pretende ser comprehensiva y regularlo casi todo, máxime si asume una única religión como verdadera, provoca el problema del fundamentalismo. España vivió los efectos de ese modelo de sociedad y del tribunal que la sostenía: la Inquisición. Hoy en día, la moral social no es ya comprehensiva, aunque existen todavía concepciones mayoritarias sobre lo bueno y lo malo que integran la sociedad. También, dada la importante presencia de inmigrantes en ciertas ciudades y pueblos, podemos comprobar cómo, en algunos barrios y comunidades, morales sociales alternativas pretenden guiar la conducta de los miembros de dichos grupos. El principio de tolerancia y de pluralismo nos debe hacer respetuosos de otras concepciones morales, no obstante, la aceptación ciega nos plantea el problema del relativismo. Es decir, la aceptación de cualquier moral independientemente de si respeta principios universales o no.

Como no podemos caer en el relativismo y rechazamos el fundamentalismo, en nuestras sociedades se requiere una ética pública. La ética pública es el patrón moral común, universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones, que es compatible con las diferentes éticas privadas, siempre que sean respetuosas con las de los demás, y que se obtiene con la máxima deliberación y consenso posible (Habermas, 1991). La ética pública es, por ello, una ética de mínimos, aquellos principios que, si deliberáramos en condiciones de igualdad, libertad, con la máxima información y la máxima racionalidad y razonabilidad, aceptaríamos o que no podríamos razonablemente rechazar. Hoy en día, esta ética de mínimos, esta ética pública, se expresa en la idea de la dignidad de toda persona y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Nuestra ética privada, si está mínimamente desarrollada, no debe confrontarse con la ética pública. Ahora bien, la moral social de determinadas comunidades en nuestras ciudades podría entrar en conflicto, y, en ese caso, debemos ase-

gurar la primacía de la ética pública sobre concepciones del bien irrazonables. Ello afecta a los matrimonios forzosos, a la ablación de clítoris o a actuaciones degradantes sobre seres humanos en entornos cerrados y socialmente inexpugnables. Pero también a las tendencias racistas y xenófobas que puedan generarse en la población autóctona y que por razones electorales pueda ser conveniente no confrontar con seriedad.

Las instituciones del buen gobierno

En todo caso, además de las reglas informales propias de la moral social y de las convenciones sociales, en nuestra sociedad también existen reglas formales, normas jurídicamente sancionadas y que son implantadas e interpretadas oficialmente por organizaciones públicas. Las instituciones formales y las organizaciones públicas que las aplican buscan motivar una regularidad en el comportamiento individual y social, y generar conductas socialmente positivas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, y crean y aplican normas (Hecló, 2008). Unas adecuadas instituciones generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo económico y calidad democrática, y desincentivan comportamientos oportunistas e inmorales. Para que funcionen, estas instituciones deben garantizar seguridad y predictibilidad en las relaciones sociales, así como adaptabilidad a los cambios del entorno; legitimidad, dada la asunción de sus marcos por los actores implicados, y eficiencia estática o promoción de equilibrios eficientes. Estas instituciones de calidad se generan especialmente donde existe una sociedad educada, equitativa y, además, unos impuestos suficientes para llevar adelante las políticas públicas estratégicas (North, 2006; Garcimartín y Alonso, 2008).

A nuestros efectos, las instituciones formales que nos interesan son aquellas que incentivan buen gobierno y con integridad. Hoy, tras todo el aprendizaje histórico, no podemos sino afirmar que las instituciones propias de un régimen democrático son esenciales para el buen gobierno. No bastan por sí mismas, pero son esenciales. Por ejemplo, la división de poderes y las elecciones periódicas son incentivos

clave para un buen gobierno. Una democracia mínima incentiva el buen gobierno,¹ y cuando la democracia tiene una calidad elevada sus instituciones incentivan mejor aún la integridad del gobierno.

En sentido estricto, un buen gobierno hoy en día es aquel que cumple al máximo posible los requisitos de una democracia de calidad. Entre los requisitos de toda democracia que pretenda alcanzar índices de calidad avanzados se encuentra la existencia de una ciudadanía que puede formarse un juicio propio sobre las políticas existentes, sus alternativas relevantes y las consecuencias de unas y otras, así como un *demos* que controle la agenda del sistema (Dahl, 1989 y 1999). La comprensión ilustrada de las políticas y el control de la agenda del sistema exigen un gobierno abierto y que rinda cuentas (Beetham, 1994), con leyes de transparencia y organizaciones y procesos que aseguren su respeto (Ackerman, 2008; Arellano, 2008; Bellver, 2007); con instrumentos, procesos y estructuras de rendición de cuentas verticales, horizontales y societales (O'Donnell, 2004); con leyes que exijan audiencias públicas y exposición pública de proyectos de decisión, o cartas de compromiso (Cunill, 2006), o con normativas que establezcan y garanticen la publicidad de las agendas de los responsables públicos, o la información sobre ejecución presupuestaria y cumplimiento de objetivos, la evaluación de políticas y programas, etcétera (OCDE/PUMA, 2005).

Así pues, la evaluación de políticas y programas, desde esta perspectiva, es un instrumento inserto en la propia normatividad de la democracia; un instrumento que, si se utiliza adecuadamente, contribuye a hacer reales los principios normativos de igualdad política y soberanía popular que son la raíz de esta forma de gobierno. En este breve texto se pretenden analizar los dos aspectos de la tensión moral frente a la evaluación de programas públicos: por una parte, la generación de las oportunidades por parte de los gobiernos para su evaluación y, por otra, el desarrollo de la misma por parte de los evaluadores.

¹ Si consideráramos la democracia desde un punto de vista minimalista, ésta sería simplemente un arreglo institucional en virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente (ver Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Perennial. 1976: 269).

Gobiernos abiertos y que rinden cuentas

En la búsqueda milenaria por un buen gobierno, hemos aprendido bastantes cosas: para empezar, que aunque el buen gobierno no son las instituciones estatales —el gobierno es sólo una parte de ellas—, no puede haber buen gobierno sin las estructuras institucionales adecuadas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas (Hecló, 2008). Unas adecuadas instituciones generan incentivos para el buen gobierno en sentido amplio, además de desarrollo y calidad democrática. A últimas fechas, estas instituciones incentivadoras del buen gobierno ya no se tratan de manera individual, sino que se insertan en marcos complejos donde conviven unas con otras y se refuerzan entre sí. Precisamente, una característica esencial de estos marcos es su vocación holística, integrando instrumentos, procesos y estructuras en un sistema global diseñado para que todos ellos se acomoden y refuercen mutuamente.

Un sistema debe considerar la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora (OCDE, 2009). En estos marcos institucionales para el buen gobierno, la evaluación de políticas y programas tiene un rol esencial. Generar, sostener y ampliar una cultura de la evaluación en todas las estructuras gubernamentales es clave para conocer qué hace el gobierno, cómo lo hace y con qué resultados e impactos. La ética en las políticas públicas tiene como referente clave la coherencia entre los valores y objetivos proclamados, las decisiones y acciones en relación con los mismos y la evaluación del proceso y de sus resultados (Merino, 2008). Todo este requerimiento axiológico y procesal exige, además, organizaciones que asuman el impulso para la evaluación generalizada y continua, y que generen evaluaciones de alta calidad, estándares de conducta y guías éticas, así como estrategias de cooperación intra e intergubernamental (Garde, 2005); esto es, organizaciones que impulsen la reforma de la propia administración hacia mayores cotos de eficacia, eficiencia y responsabilidad (Osuna y Vélez, 2001).

Ahora bien, más allá de estos organismos de impulso, calidad, definición de estándares y monitoreo, toda la administración debe asumir la institución de la evaluación y actuar conforme a ella. La evaluación, como institución, debe ser parte de

la infraestructura de gestión de cualquier organismo público. Los procesos de gestión deben incorporar en la planificación e implementación una fase de evaluación que compruebe si se alcanzaron los objetivos del plan y sus impactos sociales, y que permita redefinir lo que no funciona. Ciertamente, como ya hemos indicado, todo ello debe culminarse con una estructura de planificación en la que agencias gubernamentales independientes e imparciales lideren la estrategia y aseguren que los instrumentos y procesos de evaluación forman parte del funcionamiento ordinario de nuestras administraciones. Finalmente, nada de esto será posible si los servidores públicos, tanto los de nivel político como los profesionales, no asumen como parte de su deontología la obligación de preguntarse por los fines y replantearse medios, en lugar de ser meros gestores de instrumentos, meros procesadores de decisiones que los trascienden (Villoria, 2007). Y para preguntarse por los fines, para replantearse objetivos, la evaluación es también un instrumento clave.

Las profesiones son prácticas cooperativas que, si se desarrollan adecuadamente, generan más cooperación y bienestar para la sociedad. Adela Cortina, basándose en McIntyre, nos dice: “Cada práctica cooperativa humana cobra todo su sentido por intentar alcanzar unos bienes específicos –unos bienes internos–”; esos “bienes internos” son aquellos bienes que justifican socialmente esa profesión, aquellos bienes que son la razón de ser de cada profesión. Puede ser, entre otros, “defender y asesorar legalmente a sus clientes” para un abogado, o “prevenir y combatir el crimen” para un policía... En cualquier caso, esos bienes internos tienen que ser sacados a luz, ser conocidos y comprendidos, para que después los profesionales intenten “desentrañar qué principios de conducta permitirán alcanzarlos, qué valores y hábitos es preciso incorporar para llegar a ellos” (Cortina, 1994). Obviamente, estas actividades profesionales –y cooperativas– permiten obtener a cambio ingresos económicos, y, en algunos casos, fama, poder, reconocimiento social; éstos son bienes externos, consecuencias deseadas y deseables del trabajo bien hecho, pero no el fin de la profesión. Si un médico, cuando recibe a un paciente, lo considera un objeto del cual sacar el máximo dinero posible, dicho médico es una deshonra para su profesión, porque está traicionando el bien interno de la misma, lo que la justifica socialmente. Y si todos los médicos actuaran así, la profesión dejaría de tener sentido y razón de ser, por muy necesaria que fuera. No serviría para nada

socialmente, no añadiría bienestar a la sociedad. Lo mismo puede decirse de un político que está en política para enriquecerse y no para servir al bien común. Desprestigia la política y genera en los ciudadanos la creencia de que la política es algo negativo, sucio, despreciable.

Dicho esto, pasaré ahora a analizar cómo la ética debe incorporarse al propio proceso de evaluación, pues sin aquella, la evaluación dejaría de cumplir su función democrática e, incluso, su propia razón de ser.

¿Cómo enfrentarse a los dilemas éticos propios de un proceso de evaluación?

Cuando un evaluador se enfrenta a un dilema ético, lo primero que aparece como guía de su conducta es su propia intuición. La intuición sobre lo aceptable y no aceptable, sobre lo justo e injusto, es una fuente importante para la toma de decisiones, pero necesita ser reforzada, pues muchas veces las intuiciones son formas de autoengaño. Por ello, es importante que el evaluador, ante un conflicto ético, recoja también datos de su experiencia y compare con los caminos por los que le guiaría su intuición (Newman y Brown, 1996). Finalmente, a todo ello conviene aplicar las reglas presentes en los códigos éticos de los evaluadores. Estas reglas nos ayudan, en caso de conflicto, a elegir, aunque jamás eliminarán el debate personal y la interpretación íntima de los hechos y las reglas a ellos aplicables.

En todo caso, con el objetivo de aportar mayor coherencia moral a nuestras decisiones, es importante conocer las teorías éticas fundamentales y situar nuestra reflexión a la luz de sus postulados (Svara, 2007). Por ejemplo, la opción por una ética deontológica nos obligaría a poner en primer lugar la dignidad de todo ser humano y su autonomía o derecho a definir su propio camino y concepción de la vida buena. Si se admite que todo ser humano es un fin y no un medio, entonces jamás podremos utilizar sin el debido consentimiento a una persona como objeto de nuestras investigaciones. También es importante en un área como la de la evaluación, en el marco de este deontologismo, considerar la importancia de la justicia social y la equidad en la evaluación de políticas y programas. En este sentido, una

reflexión desde la teoría de la justicia de Rawls (2000) nos ayudaría a situar nuestra evaluación en relación con los principios de justicia, y considerar si respeta no sólo los derechos civiles fundamentales, sino también los derechos sociales y el principio meritocrático vinculado a la igualdad de oportunidades. En este sentido, la evaluación tiene siempre una impronta utilitarista que no podemos obviar: evaluamos para ver las consecuencias de nuestras decisiones y, si éstas son inadecuadas, corregir las mismas. En suma, hay que promover aquellos programas que producen más bien al mayor número, pero no sólo sin atentar contra los derechos básicos de las minorías, sino también garantizando la construcción de capacidades para los más débiles, pues ello promueve a largo plazo el bien común (Sen, 2010).

Al final, siempre es importante utilizar un último filtro en relación con la ética de nuestra evaluación. Este filtro tiene que ver con la aplicación de la ética de los sentimientos y la empatía. Nuestra decisión afecta a seres humanos, y ponernos en su piel, ser capaces de percibir como sería si estuviésemos en sus lugares, qué sentiríamos ante la decisión por nosotros tomada, es un elemento de control que no debemos olvidar (Newman y Brown, 1996).

Conclusiones: los principios y los códigos de la ética de la evaluación

El desarrollo de unos principios deontológicos y de unos códigos es esencial para el desarrollo de una profesión; de ahí que para conseguir un sentido de pertenencia e identificación de todos los evaluadores se hayan desarrollado dichos instrumentos. En cualquier caso, es importante considerar, también, que la preocupación por la ética ha sido paralela al reconocimiento del carácter político de la evaluación y, por lo tanto, al poder que ésta puede tener y a la necesidad de que el evaluador sea consciente de que desarrolla su actividad en un contexto muy exigente moralmente, en el que el dinero o la influencia política pueden desvirtuar su actuación (Bustelo, 1998, 2004). Los dilemas éticos en la profesión evaluadora son constantes, y los códigos y principios orientadores tratan de ayudar a resolverlos. Estos códigos son elaborados en la actualidad por las asociaciones profesionales de evaluadores más consolidadas y aportan muy interesantes consejos y guías. También los textos académicos de evaluación han recogido reflexiones éticas y aportan consejos en este sentido. Finalmente, en la nueva revista de la Asociación Americana de Evaluación —*The American Journal of Evaluation*—, se ha abierto una sección en “Retos éticos”, dirigida por Michael Morris, donde se le solicita a uno o dos profesionales de la evaluación que discutan sobre un dilema ético determinado y señalen qué harían ellos si se encontraran en una situación similar. Tras un análisis de diversos códigos y de diferentes textos relacionados con la ética en la evaluación, consideramos como principios guía, a completar después con códigos más específicos y contexto-dependientes, los siguientes (Newman y Brown, 1996; Sociedad Europea de Evaluación, 2011):

1. *Respeto a la autonomía del ser humano*. Ello implica la asunción de principios deontológicos como fundamento de nuestra toma de decisiones en la evaluación. Algunos ejemplos positivos de lo que implicaría esto serían: a. Consentimiento informado. Toda persona a la que analizamos, investigamos, entrevistamos debe consentir en la evaluación a la que la sometemos o en el fin para el que usaremos su información. b. Apertura. Se aporta una

- información razonable a los agentes afectados directamente por la evaluación, evitando secretismos y ocultación indebida de datos. c. La evaluación proporciona datos rigurosos para mejorar y reduce gastos.
2. *No hacer daño* (*no generar un daño indebido, perjudicando la reputación o la autoestima de los evaluados directa o indirectamente*). Algunos ejemplos de lo que implicaría el incumplimiento de este principio en la evaluación serían: a. La evaluación genera interrupciones dañinas en el servicio. b. Los evaluadores interpretan datos intuitivamente.
 3. *Beneficiar a la comunidad*. En ocasiones, el evaluador puede tomar iniciativas no sólo que no causan daño, sino que generan beneficios a la comunidad. Esto plantea el problema del paternalismo, sobre todo cuando la parte receptora no ha visto el posible beneficio o no ha sido capaz de tomar la iniciativa para incorporarlo a un programa o decisión; también genera tensiones con el principio de la autonomía, cuando la decisión es impuesta en beneficio de los receptores, sin que éstos manifiesten su aceptación. Algunos ejemplos positivos de lo que implicaría este principio en la evaluación serían: a. La decisión genera beneficios para los *stakeholders*, no daña la calidad de la evaluación y evita riesgos indebidos a los participantes. b. La evaluación proporciona información de debilidades y fortalezas del programa, lo que ayuda a la racionalidad de la decisión. c. La evaluación anima al uso de los datos por los afectados.
 4. *Buscar la imparcialidad*. Este principio puede chocar en ciertos casos con la opción a favor de la discriminación positiva. Ciertamente, los criterios de referencia son muy importantes; no es lo mismo si entendemos la imparcialidad como ser persona sin más, la entendemos con base en el mérito —es decir, que somos imparciales si elegimos a quien más mérito demuestra—, o la entendemos en función de la necesidad —somos imparciales si atribuimos el servicio al más necesitado.
 5. *Fidelidad*. La fidelidad implica mantener las promesas y los acuerdos. Lo que pasa es que, al haber diversos actores implicados, la pregunta sería: fidelidad sí, ¿pero con quién? En todo caso, serían ejemplos positivos de fidelidad: a. Se entrega a tiempo la evaluación al contratante. b. Se define

claramente en el compromiso lo que hay que hacer, cómo, cuándo, por quién, y todo ello por escrito.

Concluyendo, creemos que la suma de una opción institucional por la evaluación, con las reglas y organizaciones oportunas, y una asunción por los evaluadores de una teoría ética inclusiva, con unos principios esenciales racionales y razonables y unas guías concretas contextualmente coherentes, son elementos claves para la construcción del buen gobierno del siglo XXI.

Bibliografía

- Ackerman, J. (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo XXI Editores, México.
- Arellano, D. (2008). “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia”, en *Reforma y Democracia*, núm. 40, febrero, pp. 53-80.
- Beetham, D. (1994). *Defining and Measuring Democracy*. Sage, Londres.
- Bellver, A. (2007). “Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional”. *Reforma y Democracia*, núm. 38, junio, pp. 5-48.
- Blackburn, S. (2001). *Being Good. A Short Introduction to Ethics*. Oxford University Press, Oxford.
- Bustelo, M. (2004). ¿Cómo puede contribuir el proceso de creación de códigos normativos al desarrollo de una cultura de evaluación? Elementos para el debate en el caso español”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30-31, mayo-diciembre, pp. 41-55.
- _____. (1998). “Deontología de la evaluación: el modelo de los códigos éticos anglosajones”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 11-12, enero-agosto: pp. 141-156.
- Cortina, A. (1994). *Ética de la empresa*. Trotta, Madrid.
- Cunill, N. (2006). “La transparencia en la gestión pública, ¿cómo construirle viabilidad?”, en Mezones F. (ed.). *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*. Magna Terra, Guatemala.
- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid.
- _____. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press, New Haven.
- Garcimartín, C. y Alonso Rodríguez (2008). *Acción colectiva y desarrollo: el papel de las instituciones*. Universidad Complutense, España.
- Garde, J. A. (coord.) (2005). *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*. INAP, Madrid.
- Habermas, J. (1991). *Escritos sobre moralidad y eticidad*. Paidós, Barcelona.
- Hecló, H. (2008). *Pensar institucionalmente*. Barcelona, Paidós.
- Merino, M. (2008). “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”. *Reforma y Democracia*, núm. 41, pp. 5-32.
- Mulgan, G. (2007). *Good and bad government*, Penguin Books, Londres.

- Newman, D. L. y Brown, R. D. (1996). *Applied Ethics for Program Evaluation*. Sage, Thousand Oaks.
- North, D. C. (2006). *What is Missing from Political Economy in the Oxford Handbook of Political Economy*, Barry R. Weingast y Donald Wittman (eds.), Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, pp. 11-31.
- OCDE/PUMA (2005). *Modernising Government. The Way Forward*. OCDE, París.
- OCDE (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes and Structures and Conditions for Implementation*. GOV/PGC/GF (2009) 1, Governance, OCDE.
- Osuna, J. L. y Vélez, C. (2001). "Evaluation as an Instrument for Administrative Reform in Spain". *Revista Internacional de Estudios Políticos* 3, septiembre, 127-142.
- Rawls, J. (2000). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Taurus, Madrid.
- Svara, J. (2007). *Ethics Primer*. Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, MA.
- Vargas Machuca, R. (1998). Voz "ética", en Giner, S. Lamo de Espinosa, S. y Torres, C. (eds.), *Diccionario de Sociología*, Alianza, Madrid.
- Villoria, M. (2007). "Ética postconvencional e instituciones en el servicio público". *REIS*, 117, enero - marzo, pp. 109-142.

Capítulo 3

Desarrollo de Capacidades Individuales en Directivos Públicos Latinoamericanos: La Perspectiva de los Organismos Internacionales

José Sosa

Director general de DIVIP, A. C. El autor agradece los comentarios y observaciones hechas a este trabajo por Mauricio Dussauge, así como el estímulo académico de José María Ramos de El Colegio de la Frontera Norte. Una versión anterior de este texto fue presentada como ponencia durante el XV Congreso del CLAD, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, en noviembre de 2010.

Introducción

A lo largo de las últimas cuatro décadas, los organismos internacionales que trabajan activamente en la región latinoamericana han impulsado la adopción de diferentes modelos de capacitación, entrenamiento e inducción para los mandos directivos de los gobiernos. Estas acciones constituyen una forma de promover un mejor desempeño general de las burocracias, y un medio para fortalecer el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales. Con estos esfuerzos, organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han moldeado y, hasta cierto punto, alterado las pautas de reclutamiento, selección y consolidación de las élites administrativas latinoamericanas.

La difícil situación de seguridad interna que hoy vive la mayoría de los países latinoamericanos, producto de la presencia exacerbada del crimen organizado y el narcotráfico, ha llevado a que el conjunto de organismos internacionales promuevan la adopción de un modelo de gerencia gubernamental específica para las áreas de seguridad interna, combate al delito e inteligencia para la seguridad. Con ello, están generando una pauta de cambio interno que podría tener efectos de mediano plazo para el conjunto de los sistemas de formación y desarrollo de las élites administrativas latinoamericanas. En este trabajo se discuten las perspectivas de

esta situación a la luz de los antecedentes de formación aplicados desde la década de 1990, y teniendo presentes los esfuerzos que en el ámbito interior de algunos países para complementar las propuestas internacionales. En este sentido, se discuten primeramente los rasgos que la cooperación y la asistencia internacionales han mostrado en sus diferentes intervenciones, procesos de trabajo y vinculación con los países receptores. Estos rasgos permiten explicar algunos de los efectos que, sobre la conformación de las élites administrativas, han tenido los organismos multilaterales.

Posteriormente, se ofrece un modelo explicativo de la evolución que ha tenido la formación académica y profesional de las élites administrativas latinoamericanas, a partir de cortes históricos específicos. Sobra decir que la delimitación de los periodos de esta evolución se basa en algunos de los hechos políticos y económicos que más afectaron el desarrollo de los países de la región, antes que por cuestiones internas de los propios procesos de formación e inducción. Finalmente, se abordan algunos de los rasgos emergentes que caracterizan los procesos vigentes de re-entrenamiento de élites en América latina, apoyados técnica y financieramente por los organismos multilaterales. De esta parte, destacan los potenciales efectos que podría tener el reciente énfasis en las cuestiones de seguridad interna y combate al crimen organizado.

Antecedentes y principios de la ayuda al desarrollo: su influencia en la formación de élites

Como es ampliamente conocido, la región latinoamericana ha sido destino tradicional de proyectos y mecanismos de ayuda y asistencia internacional. Los organismos internacionales directamente responsables de atender esta parte del mundo han sido los principales, si bien no los únicos, promotores de estas actividades (Carrillo Castro, 2009). De esta manera, el BID, la CEPAL y, en menor medida, el Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) y la Organización de Estados Americanos (OEA) han aportado importantes sumas e innumerables proyectos de ayuda y asistencia a lo largo de las últimas cuatro décadas. De igual forma,

pero con algunas diferencias significativas en cuanto a los modelos y métodos aplicados, el BM, la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han asistido a los países de Centro y Sudamérica—incluido México— en la implementación de reformas y proyectos de mejora en prácticamente todos los campos del desarrollo.

Para determinar las características de todas estas actividades, se tendría que decir que se ha tratado de una práctica o tendencia administrativa sustentada en dos principios o criterios de aplicación general (Stockmayer, 2004): por una parte, la mayoría de los proyectos y fondos asignados se han ajustado a las orientaciones estratégicas que, cada ciclo de cinco o 10 años, los propios organismos internacionales definen en solitario o de forma colaborativa entre ellos. En este sentido, lo que resulta del análisis de las sucesivas posturas o planteamientos institucionales es una colección de visiones paradigmáticas que, a cada momento, tienden a enfatizar o dar un mayor peso a cierto tipo de factores o dimensiones del desarrollo de los países, en una concatenación que no necesariamente constituye un esquema progresivo, semejante al de un desarrollo intelectual o al de una política implementada por fases. Consideremos someramente algunos ejemplos de estas posturas sostenidas por los organismos referidos (Stockmayer, 2004).

Durante las décadas que van de 1970 a 1990, diversos organismos internacionales apoyaron la creación de los sistemas de cuentas nacionales como una innovación que permitiría que los países latinoamericanos pudieran medir y reportar con mayor precisión las variaciones en sus niveles de crecimiento, bienestar y desarrollo (Berman, 1996). Con la adopción de estos sistemas, se abrirían también posibilidades y opciones para que, desde los propios gobiernos, se llevaran a cabo análisis cuantitativos y se formularan modelos explicativos sobre las características de su desarrollo y de las relaciones entre los diferentes sectores (agrícola, industrial, exportaciones, etcétera), sin depender de las opiniones o de los calendarios de trabajo de los organismos internacionales y sus burocracias. De esta forma, se creaba una capacidad efectiva y aprovechable para que los gobiernos de la región practicaran una nueva forma de soberanía técnica, en términos de la medición e interpretación de los resultados de sus políticas públicas y, en general, de su proceso de crecimiento y desarrollo.

Otra iniciativa de gran trascendencia e impacto político fue la que apoyó la formación de cuadros técnicos y administrativos para la planeación regional y urbana. Congruente con el poderoso fenómeno de acelerada urbanización que afectó a la región latinoamericana desde fines de los años sesenta, desde diferentes espacios institucionales de carácter internacional se instrumentaron programas y proyectos para que en los gobiernos latinoamericanos se tuviera una conciencia mayor de los retos que implicaba la expansión de las ciudades y la concentración de la población en este tipo de localidades. Un tema que recibió particular atención, dada la elevada tradición centralista de buena parte de los países de la región, fue el sobrepeso de la ciudad capital o la región central en el desarrollo económico y social a escala nacional. Capitales como Santiago, Caracas, las capitales federales de Buenos Aires y México, y hasta Río de Janeiro, fueron objeto de múltiples seminarios, estudios y procesos de entrenamiento y formación para moderar o intentar revertir su excesiva influencia y concentración de recursos de todo tipo (Freire, 2001 y Poole, 1989).

Pero las dos estrategias que, sin duda, han ejercido la mayor influencia en América latina son, por una parte, la relativa al estudio, medición y combate del fenómeno de la pobreza en sus diferentes vertientes, y por otra, la oscura página de la formación de mandos militares para prevenir y erradicar el terrorismo y los grupos subversivos durante la décadas de 1970 y 1980. Del estudio, medición y formulación de estrategias en torno a la pobreza, se pueden destacar las acciones encaminadas, primeramente, a definir el fenómeno y tratar de establecer una métrica que fuera, al mismo tiempo, aceptable para los mandos políticos y grupos de poder, y realizable en términos de poderse aplicar de forma continua y a partir de fuentes de datos e información confiables. El camino recorrido para alcanzar este propósito no ha sido sencillo, como lo muestran los intensos debates a escala subcontinental que adoptaron la forma de paradigmas y modelos en disputa.¹ Ya en años más recientes,

¹ La segunda mitad de la década de 1980 fue especialmente intensa en debates. Recuérdese el diálogo —que alcanzó algunas notas de disputa ideológica— entre quienes impulsaban el modelo de medición basado en la determinación de una línea de pobreza, representados por la oficina de pobreza de la CEPAL, y quienes formularon y defendieron el modelo de círculo de la pobreza. Al respecto puede consultarse el trabajo de Santiago Levy (1991) y la obra colectiva titulada *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (2003).

las políticas de asistencia han puesto el énfasis en el desarrollo programas de combate a la pobreza, para lo cual han desplegado esfuerzos importantes de formación y entrenamiento presencial y a distancia. Un ejemplo casi paradigmático de estos esfuerzos lo constituye el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social y su modelo de gerencia social.²

Al analizar como un todo los planteamientos derivados de las estrategias antes referidas, lo que resulta es una consideración del trabajo de los organismos internacionales como definiciones doctrinales que se proyectan sobre la situación de los países receptores de la asistencia, con el fin no sólo de apoyar su transformación, sino en alguna medida de condicionarla y orientarla de forma permanente. Esto no quiere decir que se trate de imposiciones unilaterales, o de actos de sometimiento de la voluntad de los gobiernos involucrados; las evidencias disponibles son suficientes para demostrar que los procesos de consulta aplicados ofrecen las oportunidades y los espacios necesarios para captar las opiniones de las partes involucradas. El punto que parece importante destacar es el que tiene que ver con la idea de que con tales definiciones con sentido doctrinario, los organismos internacionales configuran agendas que se ajustan más claramente a las necesidades de su propio funcionamiento interno y legitimación, y menos a los temas o prioridades que, desde diversos puntos de vista, manifiestan los países que son su objeto de atención.

Cabe incluso señalar que, en una cantidad importante de casos, los planteamientos de los organismos internacionales pueden alcanzar un carácter paradójico y potencialmente contradictorio cuando se aplican a situaciones inconclusas o no resueltas. Así ha venido ocurriendo, por ejemplo, con las sucesivas redefiniciones del problema de la pobreza que, en este caso particular, son establecidas por los organismos internacionales, en las que las propuestas planteadas en un momento histórico determinado son luego revisadas y sustituidas por nuevas ideas que tienen, en principio, mayores posibilidades de impactar en la situación de los países, de sus economías y sociedades (Levy, 1991; Freire, 2001 y Stockmayer, 2004).

Estos ajustes no parten del balance o reconocimiento de los resultados ofrecidos por las actividades anteriormente desarrolladas. La justificación del cambio de en-

² Puede visitarse su sitio virtual en <http://indes.iadb.org> para mayores detalles.

foque o visión se da solamente en términos del nuevo paradigma o concepto guía impulsado por las instancias multilaterales. De esta manera, aunque la pobreza no se haya reducido significativamente, a partir del cambio de definición por parte del organismo u organismos internacionales, se comenzarán a aplicar nuevos proyectos y recursos que buscarán resultados muy semejantes a los planteados en los esfuerzos anteriores. Esto explica, en parte, por qué las prioridades del desarrollo se han mantenido constantes a lo largo de las décadas (pobreza, infraestructura, educación, derechos humanos, ciencia y tecnología, etc.); mientras que los instrumentos de asistencia y apoyo cambian continuamente (estabilidad financiera, disciplina fiscal, planificación estratégica, gobernabilidad, rediseño institucional, gobernanza, creación de capacidades, gestión por resultados, etcétera) (Coviello y Islam, 2006).

En palabras de Luis F. Aguilar, se trata de la evolución de posiciones que van desde el así llamado “Consenso de Washington” —centrado en la eficiencia económica de los gobiernos y en la salud de las finanzas públicas, que incluyó la promoción de privatizaciones y reducción de los gastos sociales—, pasando por el “Consenso OCDE” (que cambió las estrategias públicas de reforma en términos de prestar mayor atención a la calidad de la gestión y de los resultados de las políticas y los programas), llegando al uso de nuevos enfoques de gestión pública post-burocrática (Aguilar, 2006) y de orientación a resultados.

Por otra parte, el segundo criterio que ha caracterizado la implementación de la asistencia ofrecida por los organismos internacionales en América Latina tiene que ver con la capacidad que los diferentes modelos y paradigmas aplicados tienen para moldear y alimentar —de forma significativa— los marcos de referencia e inspiración técnica a partir de los cuales se forman y ajustan las visiones político-administrativas de las élites burocráticas latinoamericanas. Esto quiere decir que los organismos internacionales, mediante sus documentos de doctrina y política, están en condiciones de construir y deconstruir las visiones colectivas de los mandos directivos de América Latina (Ramió y Salvador, 2005). Esta influencia directa sobre las visiones colectivas de las élites latinoamericanas se concreta por medio de dos mecanismos principales, aunque no únicos.

De un lado, el énfasis que los organismos internacionales otorgan a los elementos instrumentales de sus propuestas, implica que las discusiones sobre el contenido de

las políticas públicas no discurren sobre los fines o propósitos de las mismas (se asume que hay un acuerdo implícito en la legitimidad de los objetivos nacionales), sino sobre el tipo de medios y recursos que serán utilizados. Al ser las propuestas de asistencia internacional paquetes integrales —“all-in-one”—, la discusión sobre su aceptación por parte de los países receptores tiene que ver justamente con los medios que ofrecen y los supuestos o bases conceptuales que justifican y sustentan su utilización.

Ejemplos de estas elaboraciones doctrinarias se pueden encontrar en los documentos síntesis que con frecuencia elaboran los organismos internacionales después de celebrar conferencias o reuniones. Es también el caso de los papeles de trabajo o documentos elaborados *ex profeso* para la formulación de recomendaciones de política que luego forman parte de los criterios de elegibilidad que los países deben cumplir para recibir financiamiento por parte de estos organismos. Los textos colectivos compilados por Campbell y Fuhr (2004) y Freire y Strein (2001), así como los *working papers* del World Bank Institute se inscriben en esta línea.

Hay, por tanto, una asociación inmediata y directa entre la implementación de un paquete de ayuda internacional, y el reconocimiento y apropiación de los modelos y principios que los orientan. Hay que insistir, nuevamente, en que no se trata de procesos de imposición hacia los países receptores de la ayuda, o la negación de la autonomía en la formulación por parte de los gobiernos nacionales. Es, como ha señalado Ricard Gomá (2002) refiriéndose al proceso de integración europea, un proceso de transferencia y asimilación de contenidos técnicos y valorativos que nutren los así llamados marcos epistémicos, que guían la acción pública en cualquier contexto gubernamental. De lo anterior resulta, entonces, que la vinculación entre funcionarios internacionales y nacionales da lugar a un proceso de interacción comunicativa y de apropiación de principios, valores y conocimientos técnico-instrumentales (Luhmann, 1997).

Por otro lado, y como también es ampliamente sabido, los organismos internacionales llevan a cabo esfuerzos importantes de capacitación y entrenamiento para funcionarios públicos de los países receptores de ayuda y asistencia. Estos esfuerzos pueden adoptar la forma de institutos o escuelas de formación, como es el caso del Instituto Interamericano de Desarrollo Económico y Social (INDES,

antes citado) del BID o de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas del CLAD.³

Pero también hay esfuerzos específicos sobre bases no institucionalizadas que adoptan la forma de cursos a la medida o por acuerdo de las partes interesadas. Están también, por último, las estancias o periodos de práctica profesional, dentro de los propios organismos internacionales, que realizan los egresados latinoamericanos de programas de posgrado de universidades estadounidenses, canadienses y europeas, bajo la forma de procesos de pre-reclutamiento y posterior selección de cuadros administrativos.

En todos estos mecanismos de formación, la interacción de los funcionarios públicos latinoamericanos con los organismos multilaterales deviene en una comprensión y asimilación de los principios, valores y visiones instrumentales de estos últimos, que luego sirve como vehículo cuando los organismos presentan a los gobiernos paquetes específicos de ayuda.⁴ Teniendo como referencia general estas ideas y principios, corresponde ahora analizar los esfuerzos habidos en los últimos años para incidir en la formación de directivos públicos en América Latina y para abordar, más recientemente, el problema del combate a la inseguridad y el crimen organizado desde la perspectiva internacional.

Formando la visión directiva de los mandos latinoamericanos

Una de las cuestiones que más directamente ha influido en la formación de las élites burocráticas latinoamericanas, desde los años setenta del siglo pasado, es el tema de la modernización del Estado, y su casi siempre conflictiva relación con la democracia y el desarrollo. Siguiendo a Manuel Villoria (1997), es posible establecer una

³ Véase <http://www.clad.org/formacion/eiapp>

⁴ La situación vivida por los países latinoamericanos durante décadas se asemeja mucho a la que en 2011 experimentó Grecia, debido a las fuertes imposiciones doctrinarias y técnicas de que ha sido objeto para poder recibir los fondos de ayuda de la Unión Europea y, eventualmente, de la comunidad financiera internacional.

relación positiva entre democracia, por una parte, y modernización del Estado y del gobierno, por la otra. En el centro de la cuestión se ubica el papel atribuido a valores como la eficiencia, la eficacia y la efectividad (las famosas tres E de la modernización burocrática). No obstante, su articulación se convertiría, con el paso de los años y gracias a la aplicación de diversas reformas de Estado en la región, en una cuestión problemática, a falta de una ruta clara de implementación práctica de estos tres referentes valorativos. En el momento de implementarse las reformas burocráticas inspiradas en el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), si bien se partió de un claro reconocimiento de su carácter instrumental —no eran un fin en sí mismas, sino un medio para alcanzar la democracia plena y el desarrollo—, las rutas a seguir eran diversas y no se sabía con certeza los resultados que se obtendrían (Aguilar, 2006 y Villoria, 2002).

La asistencia que durante estos años los organismos internacionales dieron a los países contribuyó a esta incertidumbre, pues las variaciones en los enfoques de una institución a otra, y las propias correcciones que cada una fue aplicando a sus instrumentos, incrementaron la confusión respecto a cuáles eran los mejores medios para combatir la pobreza, reducir la informalidad en la economía, financiar el desarrollo y la infraestructura, y sentar las bases de un crecimiento sostenido con baja inflación. Baste citar como ejemplos de las variaciones aludidas, por un lado, los sucesivos modelos promovidos por los diferentes organismos internacionales respecto a la medición de la pobreza no siempre coincidentes, al papel de la inversión extranjera en el desarrollo nacional, y al uso diferenciado de herramientas financieras, técnicas y presupuestales (Stockmayer, 2004).

Al cabo de casi dos décadas de implementación, los procesos de reforma y modernización administrativa parecen haberse agotado, dejando su lugar a nuevos enfoques centrados en lo que ha venido a conocerse como el fortalecimiento institucional y la creación-ampliación de capacidades institucionales (*capacity building* y *capacity development* en el lenguaje de los organismos multilaterales). De acuerdo con esta nueva perspectiva, lo que se persigue es asegurar el desarrollo efectivo de capacidades, pues:

Debe notarse que el desarrollo de capacidades es una dimensión clave del proceso de planificación, ya que la articulación de los objetivos institucionales define el nivel de desempeño, adaptabilidad y estabilidad (efectos) que se requieren; lo que, a su vez, define qué capacidad de respuesta puede ser más efectiva. Los indicadores de tales resultados pueden incorporarse así a las previsiones de monitoreo y evaluación, las cuales permitirán que haya seguimientos sistemáticos del desarrollo de las capacidades a través de la ejecución de los programas y la revisión de su contribución para una mejor gestión pública, una rendición de cuentas clara y un aprendizaje institucional (UNDP, 2010).

Estas nuevas visiones internacionales se basan ahora en el reconocimiento de la existencia de entramados de organizaciones, políticas, programas y núcleos de funcionarios públicos en los países que, más que requerir una reconstrucción completa, deben ser simplemente inducidos para aprovechar su experiencia y posicionamiento, a partir del desarrollo de ciertas capacidades de coordinación, mejor comunicación, para compartir informaciones y prácticas exitosas, y para generar sinergias (*sic*) a partir del trabajo en redes y en mecanismos participativos con el sector privado y con la sociedad civil (las asociaciones público-privadas ocupan un lugar destacado en esta enfoque) (UNDP, 2010).

En lo que toca a las relaciones entre los organismos internacionales y los altos mandos políticos y administrativos en América Latina (en especial cuando éstos se encuentran en procesos de reclutamiento y formación académica de posgrado), la evolución de enfoques comentada implica igualmente un cambio de énfasis, aunque manteniendo las pautas descritas en páginas anteriores. Esto es, se mantiene el interés de los organismos internacionales en promover el uso y aceptación de sus nuevos enfoques instrumentales, a cambio de ayuda y proyectos (Ramió y Salvador, 2005). Pero en conjunto, es necesario apreciar las pautas más generales de evolución con el fin de no perder la perspectiva sobre lo que está sucediendo en las élites burocráticas, y si éstas tienen o no el carácter de grupos directivos modernos, o se mantienen como núcleos tecnocráticos (Villoria, 2002). En perspectiva histórica, la evolución de los procesos de influencia y formación de las élites político-administrativas latinoamericanas, practicados desde los organismos in-

ternacionales, podría caracterizarse como un ciclo dividido en dos etapas y basado en tres tipos de actividades que subyacen en todo el periodo 1970-2010, según lo descrito en el cuadro 7.

Más allá del grado de precisión que las columnas del cuadro 7 puedan tener, en términos de probar o negar la conformación de élites administrativas latinoamericanas de acuerdo con los patrones indicados, lo que resulta relevante destacar es la transformación de orden cualitativo que parece haber tenido lugar entre las fase predemocrática y posdemocrática (columnas centrales y derecha del). Si bien la caracterización como posdemocrática sólo alude al hecho de que la mayoría de los países de la región latinoamericana adoptó sistemas electorales que dieron lugar a gobiernos directamente electos por la población en elecciones competitivas, para los organismos internacionales se trató de un cambio en el que la aplicación de cualquier política pública —sobre todo las no financiadas con recursos internacionales— pasa ahora por pautas de legitimación social diferentes, que ya no pueden utilizar el margen de relativa autonomía que los gobiernos de la era predemocrática gozaron, y que sirvió para implantar programas de ajuste y reforma estrictos, con elevados costos para la población. Ahora, los gobiernos deben enfrentar electoralmente los costos políticos y sociales que genera la implementación de políticas y medidas que afectan el gasto con fines sociales o la reducción de apoyos para la población en general.

CUADRO 7. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE INFLUENCIA EN LA FORMACIÓN DE ÉLITES BUROCRÁTICAS

Proceso/actividades	Predemocrática (1970-1989)	Posdemocrática (1990-2010)
1) Conformación y análisis de la agenda de desarrollo	Organismos crean y orientan la agenda / los países replican políticas, metodologías y programas.	La agenda es conjuntamente definida / los países fijan objetivos, los organismos aportan metodologías de trabajo
2) Desarrollo de proyectos y programas con asistencia internacional	Inducción y réplica de prácticas internacionales, organismos evalúan resultados y asignan calificaciones a países y proyectos.	Integración de los proyectos a las prácticas nacionales, reforzamiento de los <i>policy styles</i> nacionales, evaluación conjunta, negociación de resultados.
3) Capacitación, entrenamiento y actualización ofrecida por organismos internacionales	Formación integral, adoctrinamiento, conformación de élites fuera del país (e.g. <i>Chicago boys, hard-liners, monetaristas, neo-liberales, etcétera</i>).	Formación complementaria, élites nacionales que viajan al exterior, reproducción doméstica de esquemas de formación e inducción (e.g. escuelas privadas con facultades de asuntos públicos).

Fuente: elaboración propia a partir de Ramió y Salvador (2005) y Villoria (2001).

A partir de 1990, el grado de dependencia de los gobiernos respecto de la aceptación y respaldo de sus propias poblaciones a sus planes y políticas ha sido mayor, lo que requiere de diseños que consideren no sólo las necesidades de ajuste económico o político en un sentido estructural, sino cuestiones de corto plazo y con un contenido social más claro. Las élites políticas y administrativas han adoptado esta nueva condición de dependencia y han asumido el reto de formular políticas, programas y proyectos con un carácter más democrático y tratando de generar beneficios sociales directos.

Los retos del futuro de la gestión y de las políticas públicas tienen mucho que ver con dos grandes principios: *coordinación y democracia*. *Coordinación* que permita conectar política y administración, formulación e implantación, gobierno local y nacional, gobierno nacional y sistema-mundo, sociedad civil y Estado. Y *democracia* que renueve las líneas de comunicación y de fortalecimiento recíproco entre la sociedad civil y las instituciones públicas, a través del partenariado, las comunidades de desarrollo local, la cogestión de servicios, las empresas mixtas, los nuevos mecanismos de participación y control. En última instancia, una nueva forma de entender el ejercicio de las responsabilidades públicas desde los valores de la habilitación, el diálogo y la integración (Villoria, 2001: 10).⁵

Ejemplos de los cambios anteriores se pueden ubicar en casos como las mutaciones burocráticas habidas en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México, en los que las élites administrativas debieron abrazar la causa democrática para apoyar el tránsito ordenado de las políticas de origen autoritario a otras más populares, pero sin generar la quiebra de los sistemas e instituciones existentes. Los casos más representativos de esta tendencia son todos aquellos programas y políticas inspirados en modelos participativos —como el Programa Nacional de Solidaridad de México y el presupuesto participativo adoptado en Brasil y Perú— y en la inclusión de sectores escasamente atendidos por las principales políticas económicas y sociales (Poole, 1989; Atria *et al.*, 2003).

En otros casos, de corte más revolucionario o de transiciones a la democracia más radicales, lo ocurrido fue la sustitución de las élites anteriores por otras que debieron enfrentarse al reto de construir nuevos sistemas de política pública, pero sin contar con la experiencia y conocimientos de los grupos de funcionarios desplazados. Tal fue el caso de la mayoría de los países de Centroamérica, con la excepción de Costa Rica y, en menor medida, Panamá. Brasil constituye un caso único por la capacidad mostrada por las élites tecnocráticas —incluso las de orden militar— para llevar a cabo una transición prácticamente sin desajustes de orden administrativo, y garantizando el despegue económico e institucional del país en

⁵ Las cursivas son a título personal.

su conjunto, aunque con algunos desajustes provocados por casos de corrupción (Bresser, 1999). En cualquier caso, y siguiendo a Villoria (2001), a partir de la década de 1990 la mayoría de los países de América Latina se han visto involucrados —inevitablemente— en la construcción de la dimensión directiva de sus mandos y élites político-administrativas, considerando los tres círculos o niveles en los que se desenvuelve esta noción:

1. Un círculo de dirección política, en el que la labor esencial es de tal naturaleza y donde los directivos no precisan de conocimientos técnicos o administrativos para desempeñar tal cargo. Son los secretarios de Estado, ministros, presidentes de gobiernos regionales y alcaldes [...].
2. Un círculo de dirección político-administrativa. Se requiere tener un conjunto de habilidades y actitudes directivas, pero también, al mismo nivel, un olfato político, una sensibilidad para entender los juegos de fuerza y poder propios de toda acción social y organizativa. En algunos casos, incluso, se requieren conocimientos técnicos muy precisos, como en el caso de los jefes de asesoría jurídica o los responsables de direcciones sanitarias [...].
3. El círculo de dirección burocrática. En este círculo se encuentran los niveles superiores del servicio civil de carrera, funcionarios que han accedido tras un proceso de desarrollo profesional a estos cargos, y en los que prima la capacidad técnica y el conocimiento de las habilidades directivas (Villoria, 2001: 11).

La fuerte tradición patrimonialista que domina el uso de los cargos públicos en la región ha condicionado y complicado la concreción de los esfuerzos, salvo en aquellos casos —como Brasil o Chile— en los que el servicio civil o el uso de cuerpos especializados de burócratas para funciones específicas, antecedieron la transición a regímenes democráticos. La disputa por el uso patrimonial y con fines electorales de los cargos públicos se mantiene como una práctica válida entre muchos de los partidos políticos latinoamericanos, como lo demuestran las recientes experiencias de México, Guatemala y otros países, en los que se están llevando a cabo acciones de destrucción o abandono de los sistemas de profesionalización implantados o ampliados hace menos de una década (Dussauge, 2009). El efecto combinado de la

influencia de los organismos internacionales y las prácticas nacionales es una interacción entre élites nacionales y funcionarios internacionales más intensa y dinámica respecto a las décadas precedentes. Pero, al mismo tiempo, es un sistema con menor de estabilidad y acumulación de aprendizaje organizacional, por la acelerada rotación de cuadros administrativos y la frecuente llegada de funcionarios sin experiencia previa.

De ahí que la postura de los organismos internacionales parezca empezar a ajustarse a un esquema en el que ya no se aborda el conjunto de funcionarios y políticas como un todo. Las relativamente recientes intervenciones para promover la adopción de sistemas de gestión —y de forma implícita de formación— en unos cuantos sectores de política pública e instituciones, se muestra como un signo de cambio en la orientación de la ayuda y la asistencia de organismos como el Banco Mundial, el BID y la OCDE (Zall y Rist, 2005). Tres sectores se muestran como los más representativos de esta potencial nueva tendencia: a) finanzas públicas, específicamente en los rubros de financiamiento del desarrollo y presupuestación; b) política social, con énfasis en la evaluación de resultados y la identificación de impactos, y c) seguridad pública y combate al crimen organizado.

En el primer caso, si bien es cierto que tradicionalmente las élites financieras y hacendarias han mostrado pautas de integración e interacción más estables (ministros nacionales de hacienda y directores de bancos centrales que entran y salen de los organismos regionales y multilaterales), las propuestas recientes se encaminan a un fortalecimiento de las capacidades instrumentales para una medición —y en cierta medida un mayor control— del proceso de desarrollo. Las formulaciones en materia de financiamiento del desarrollo, aprobadas durante la conferencia mundial sobre el tema, y apoyadas posteriormente por la mayoría de los países latinoamericanos, están incidiendo claramente en los sistemas nacionales de planificación y presupuestación (Sistema de Naciones Unidas, 2002).

Con igual sentido e intensidad, la promoción del modelo de gestión por resultados de desarrollo (GpRD) y la presupuestación basada en resultados (PbR) (Curristine, 2005) han permitido un uso generalizado de la matrices de resultados y la adopción de la metodología del marco lógico en países tan diversos como Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay, entre otros (Makón, 2000; Zall y Rist, 2005). En el

caso de la política social, el reconocimiento de los escasos resultados ofrecidos por las intervenciones del pasado más reciente, en términos de no haberse erradicado o cuando menos moderado los niveles de pobreza y exclusión, ha llevado a la búsqueda de mecanismos que doten de una mayor certidumbre, cálculo y credibilidad a las políticas y programas que se aplican en campos tan diversos como la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, la gestión urbana y la protección de los derechos humanos de minorías (Atria *et al.*, 2003).

La respuesta dada a este dilema ha consistido en la adaptación y uso de métodos de evaluación provenientes de la gestión empresarial y de la administración tradicional de proyectos públicos, tal y como ocurrió con la “nueva gestión pública”, durante los años ochenta y noventa del siglo pasado. La evaluación se concibe ahora como una fase obligada en el ciclo de la política pública nacional, en sentido amplio, y como una política transversal por sí misma, que incide en todos los sectores de la administración pública y en las relaciones intergubernamentales (Ramos, Sosa y Acosta, 2011; González y Hernández, 2010). Al ser un instrumento que se deriva del paradigma de la orientación a resultados, la política de evaluación (PE) se concibe y aplica para la medición de los efectos de la actuación institucional del gobierno en dos niveles: por un lado, la PE integra los diferentes elementos previstos de la planeación-programación-presupuestación para establecer con precisión la relación de incidencia entre los objetos de la actuación pública (población, sectores de política, territorios, etcétera) y los medios de dicha actuación (instituciones, políticas, programas, recursos de conocimiento, presupuesto, servidores públicos, etcétera) (Ramos, Sosa y Acosta, 2011).

Al demostrarse o negarse la vinculación efectiva de todos los elementos de la relación —conjugada a lo largo del ciclo presupuestal anual y del ciclo multi-anual de las políticas públicas y los programas— se obtiene una primera apreciación sobre el impacto integral y la potencial generación de resultados (Sosa, 2010). Por otro lado, la PE desglosa y separa los componentes de la relación de incidencia para determinar vínculos directos e indirectos entre las partes. De esta manera, se posibilita conocer y describir —para luego comprender y modificar— la relación que se da, por ejemplo, entre los objetivos generales de la política o programa y las obras y proyectos que reciben financiamiento público. El resultado global del uso instrumental de

la PE es una deconstrucción analítica de los procesos de política pública y de gestión organizacional que hacen factible la identificación de puntos débiles y puntos fuertes, y que luego pueden ser objeto de ajuste, mejora o abierta sustitución o eliminación (Sosa, 2010; Zall y Rist, 2005).

Para algunos autores, estas dos actuaciones no constituyen esfuerzos de tipo sectorial, sino que, por el contrario, se trata justamente de modelos encaminados a influir en todo el sector público (Curristine, 2005). La distinción respecto a otras intervenciones es que en estos casos se adopta una innovación en un sector cuyas instituciones cuentan con la autoridad y la influencia necesaria para luego generalizarlas al resto de las políticas y las organizaciones públicas. Así, el PbR y la PE no sólo permitirán que las instituciones hacendarias o de planificación hagan mejores estimaciones sobre el uso de los presupuestos públicos, sino que su aplicación continua a lo largo del tiempo llevará a que el resto de las instituciones se vean obligadas a adoptar enfoques y herramientas semejantes, con lo que se habrá dado una adecuación de carácter global en el funcionamiento de las administraciones públicas nacionales (Curristine, 2005). El tercer caso, el de la política de seguridad pública y de combate al crimen organizado, merece ser tratado aparte, dadas las graves condiciones en que se presentan actualmente los fenómenos de inseguridad en toda la región latinoamericana. Esto se aborda en el siguiente apartado.

Los esfuerzos internacionales por apoyar el combate al crimen organizado y la inseguridad

A diferencia de lo que puede considerarse como las fuerzas motoras de los cambios administrativos dentro de los gobiernos en la región latinoamericana, en los que —como se ha venido argumentado— hay factores institucionales que promueven mejoras y ajustes de forma continua, en el caso de las políticas de seguridad interna y de combate al delito, lo que se tiene es una configuración social compleja que ha requerido de esfuerzos de gran magnitud por parte de los gobiernos como un todo, y de las instituciones de seguridad en particular, para adaptarse a las circunstancias, demandas y necesidades que han surgido en los últimos años. Debe destacarse el

hecho de que el tema de la inseguridad no ocupó, hasta hace poco tiempo, un lugar preponderante en las agendas institucionales de los organismos internacionales ni de los países, salvo en aquellos casos en los que existieron situaciones de guerra civil o insurgencia continua (Colombia y las FARC, Perú y Sendero Luminoso, y Venezuela y sus diversos intentos de golpe de Estado).

El lugar otorgado en las agendas públicas a la atención de los problemas generados por la inseguridad, el robo y el narcotráfico, en las décadas previas a 1980, era coyuntural y carecía del sentido prioritario y estratégico que ha alcanzado en los primeros dos lustros del nuevo siglo. En una parte importante de los estados latinoamericanos, las visiones tendían a considerar a este tipo de cuestiones como el resultado o la muestra de desequilibrios sociales, o como externalidades (*outcomes*) del insuficiente nivel de desarrollo económico. Por tal razón, el tema tampoco figuraba en los intercambios entre élites administrativas nacionales y funcionarios internacionales.

La rápida mutación de las posturas gubernamentales en materia de seguridad se explica por el agravamiento de la situación de seguridad interna y global, a raíz de que el fenómeno del crimen organizado alcanzó una escala internacional y vinculó diversos factores antes separados entre sí (guerrilla, tráfico de armas, producción ilegal de estupefacientes, narcotráfico, “lavado” de dinero proveniente de actividades ilícitas, etcétera) (Ramos, 2005).

[...] la reconceptualización del concepto de seguridad nacional ha obedecido a que su delimitación tradicional a una noción de seguridad militar e interés nacional resulta insuficiente para enfrentar los distintos impactos que las nuevas problemáticas de fin y principio de siglo han ocasionado. Por ello se requiere una nueva teoría de seguridad que incluya en un rango mucho más amplio las relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales que bosqueje las acciones que pueden tomarse para lograr la seguridad en todos esos frentes. Esta redefinición de la seguridad nacional se puede justificar con base a la argumentación de Ullman y Brown de que existe un ambiente internacional que está cambiando la naturaleza y sustancia de los problemas de seguridad nacional, abarcando en consecuencia otros problemas. Esta diversidad de amenazas potenciales

incluye la degradación del medio ambiente, el crecimiento de la población, el agotamiento de los recursos naturales, la mala administración, el deterioro económico y los desastres naturales.

En la perspectiva de Hurrell, el concepto de seguridad también debe incluir problemas como el del tráfico de drogas, la violencia asociada a la droga y la criminalidad, la migración y los refugiados y la descomposición del orden público, ante la evidencia de formas diversas de violencia interna. Estas nuevas amenazas para la seguridad derivan no del fortalecimiento del Estado, del poder militar, ni de ambiciones geopolíticas, sino más bien de la debilidad de los Estados y la falta de legitimidad política y a su vez, de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras (Ramos, 2005: 40-41).

Este inusitado crecimiento y expansión de las actividades delictivas ha requerido de una respuesta amplia de parte de los Estados nacionales y de los propios organismos internacionales, bajo la idea de que constituyen riesgos a la estabilidad política e institucional y no sólo problemas de orden social o externalidades (Hernández, 2010). Consecuentemente, la discusión sobre los fines apropiados y los medios adecuados para atender estos riesgos se han integrado a los procesos y mecanismos de interacción entre burocracias nacionales y multilaterales. En tal virtud, y siguiendo a Luis Villalobos García (2009), el evidente carácter público del trabajo policial requiere de un enfoque directivo sustentado, entre otras, en la capacidad de:

1. Usar lo más eficaz y productivamente sus recursos [...].
2. Ser eficiente en la función directiva. El mandato institucional de la policía establece que se debe de hacer; el cómo, se define a partir de la administración policial, y es responsabilidad de la dirección la instrumentación del mandato [...].
3. Desarrollar una cultura organizacional centrada en los valores que justifican la creación de la organización [...].
4. No debe confundir control con represión y no debe generar temor en el personal. Para la administración policial, los temas de control y supervisión deben entenderse como estrategias de aprendizaje que contribuyan al

desarrollo de los policías y el mejoramiento de su actuación, y no como un mecanismo inhibitorio [...].

5. Una responsabilidad fundamental de la gestión pública es la creación de un clima organizacional que favorezca la innovación, lo cual sólo puede conseguirse con la capacitación y el aprendizaje continuo [...] (Villalobos, 2009: 28-29).

Las evidencias de implantación de una visión directiva de seguridad pública en América Latina que están disponibles hasta ahora, muestran cómo el desarrollo de proyectos de colaboración y transferencia de aprendizajes y prácticas exitosas ha generado una combinación interesante de factores, herramientas y visiones (Vargas y García, 2008). Tres parecen ser los rasgos más destacados de esta nueva formulación:

- a. *De un conjunto de programas a la formulación de una política integral.* El aspecto más relevante de las intervenciones se refiere a la adopción de un enfoque integral para la formulación de políticas en la materia. Esta integralidad no se refiere solamente a la inclusión de todas las cuestiones de información o de planificación, como fue el caso de asociar correctamente las políticas de seguridad nacional y seguridad pública, antes tratadas por separado (Ramos, 2005). Se han estado incluyendo también los aspectos relativos a modelos de gestión, esquemas de financiamiento específicos para la inversión (compra de equipo y construcción de instalaciones) y operación (sistemas de carrera policial), función directiva y desarrollo estratégico a mediano plazo. El caso de la Policía Federal de México (antes Policía Federal Preventiva) es particularmente llamativo en este sentido.
- b. *Lo territorial se ha vuelto importante.* La experiencia colombiana demostró en poco tiempo que la ejecución de una política nacional, en sentido centralista, estaba destinada al fracaso. La incorporación del resto de las autoridades públicas y de la propia población (ver siguiente inciso) es el punto de partida de casi cualquier proyecto o intervención, sea o no de

carácter internacional. El papel atribuido a los gobiernos locales en las labores de inteligencia, investigación, estadística y prevención del delito aumenta continuamente, como también los recursos y proyectos encaminados a conformar buenas instituciones y cuerpos policíacos en este nivel. Más que tratarse de procesos de descentralización territorial, lo que sucede en una buena cantidad de ciudades y regiones es la creación de redes y mecanismos colaborativos (Vargas y García, 2008).

- c. *La participación ciudadana como ingrediente indispensable.* Si bien la participación ciudadana en las labores de seguridad pública es un componente tradicional —casi dogmático— de cualquier política en la materia, la forma en que es implantado en los proyectos de asistencia más recientes ofrece una perspectiva diferente. En primer lugar, el interés por reproducir sistemas de vigilancia y colaboración ciudadana del tipo “vecino vigilante” o el esquema D.A.R.E. para la detección de narcoactividad ha traído de vuelta viejas prácticas propias de la región, como el policía de barrio y las alertas vecinales, con efectos positivos en la reconfiguración de la vida comunitaria y la recuperación del espacio más inmediato (vecindad, barrio, comuna, etcétera).

En segundo lugar, la mayor cercanía con la población —“proximidad social” en términos de la experiencia mexicana— ha generado que, pese al impresionante uso de tecnologías para la operación de los cuerpos de policía, el trabajo de cada agente siga siendo definido como una labor eminentemente de contacto humano y de comunicación. Por ello, y de cara al futuro, el reto fundamental reside en lograr vencer la tradicional desconfianza que existe en los países hacia la policía y hacia los cuerpos castrenses en general, por su papel represivo y por la corrupción que les caracterizó en otros momentos de la historia reciente. Finalmente, pero no menos importante, la dimensión participativa de la seguridad pública abre también la posibilidad de incidir de forma más o menos directa en las redes sociales que soportan las actividades ilícitas. No se trata de una “guerra en las calles”, por decirlo de manera figurativa, sino de contar con medios ciudadanos para la vigilancia, detección y denuncia de este tipo de actividades y sus organizaciones.

Estos tres elementos de las nuevas políticas de seguridad pública y combate al delito se pueden distinguir con relativa claridad en los diversos países de la región, aunque con diferencias significativas. Un primer grupo está conformado por aquellos Estados que, por razones de tipo geopolítico, han recibido asistencia desde hace varias décadas (desde 1980 en algunos casos). Es el caso de Colombia y su relación especial con Estados Unidos y algunos organismos regionales, y de los países de Centroamérica por las necesidades específicas que generó el fin de los conflictos armados y el inicio de un periodo de paz y construcción institucional.

Un segundo grupo está conformado por algunos de los países más grandes y dinámicos de la región, en los que la asistencia es relativamente reciente (mediados de la década de 1990), y se ha enfocado principalmente a la adaptación de las políticas y programas nacionales a los instrumentos internacionalmente más utilizados. Se trata de los casos de Argentina, Chile, México y Perú, aunque se encuentran también Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Como en otros aspectos, el caso de Brasil es excepcional. Por lo que toca a la asistencia internacional, es relevante destacar que en el ámbito de la seguridad pública, la actuación de los organismos internacionales se combina con la que llevan a cabo agencias de países sobre mecanismos bilaterales. El Plan Colombia es probablemente el más conocido en la región, pero no es el único de su tipo. Además de Estados Unidos, en la región se encuentran presentes los respectivos cuerpos de policía nacional de Italia, España y Francia, por mencionar los que mayor número de proyectos ejecutan. La Iniciativa Mérida, suscrita entre los gobiernos de México y Estados Unidos, podría llegar a constituir una experiencia importante en materia de formación de altos mandos en seguridad interna y policía.

Conclusiones

La formación de élites administrativas en América Latina ha sido objeto de múltiples intervenciones y modelos, apoyados por los organismos multilaterales, y asociada a la aplicación de fondos y modelos de administración del desarrollo desde la década de 1970. La influencia de estas intervenciones ha sido fundamental en la conformación de visiones político-administrativas de los países receptores de ayuda y asistencia. El proceso de democratización que la región experimentó a partir de 1980, implicó cambios de contexto para los intercambios de ideas, valores y principios de gestión que se dan entre las élites nacionales y los organismos internacionales. De un lado, la democratización de los gobiernos dotó de mayor autonomía y capacidad de definición a las administraciones locales, permitiendo que el contenido programático e instrumental de las políticas públicas sea más acorde a las definiciones socialmente aceptables de cada Estado. Pero, por otro lado, la democratización también generó una menor estabilidad de los cuadros administrativos, reduciendo la capacidad para acumular experiencias y aprendizajes.

En el nuevo contexto latinoamericano, fuertemente dominado por la democratización y el incremento de los problemas de inseguridad y crimen organizado, los organismos internacionales han adaptado sus mecanismos de intervención para impulsar el uso de los proyectos de asistencia en la generación mayores capacidades institucionales de gestión efectiva y de medición de resultados de la acción pública. Para lograr lo anterior, las estrategias actualmente en curso impulsan la utilización de nuevas herramientas en algunos campos de política pública vinculados a la gestión por resultados de desarrollo (GpRD) y la evaluación del impacto, mediante políticas nacionales de evaluación (PE). En casos como el de la seguridad, debido a la conformación de esquemas básicos o iniciales de cooperación en los que no predominan herramientas o enfoques específicos, las estrategias de formación asociadas a estas nuevas herramientas están llevando a una mayor diferenciación entre las élites latinoamericanas, a partir de los sectores de política pública involucrados. En especial, el énfasis otorgado a las políticas de seguridad pública y de combate al crimen organizado empieza a producir una nueva élite de

funcionarios policiacos con perfiles de alta dirección y vínculos hacia la sociedad. Sin embargo, aún es muy pronto para establecer si este ámbito se mantendrá como prioritario, desplazando a los más tradicionales de la política económica y social, en los que los organismos internacionales cuentan con una experiencia más sólida.

En todo caso, cabe esperar que la asistencia internacional pueda ser un mecanismo que auxilie a los países —por medio de sus élites políticas y administrativas— para establecer medios adecuados de contención y control, con el propósito de evitar una mayor descomposición social e institucional, producto del crecimiento del crimen organizado y sus actividades.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Alvarado, Arturo y Sigrid Arzt (2001). *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*. El Colegio de México.
- Atria, Raúl, et al. (comp.) (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Berman, Peter (1996). “Cuentas nacionales en países en desarrollo: métodos adecuados y aplicaciones recientes”. Harvard School of Public Health, 23 de octubre de 1996, Boston.
- Bresser, Luis C. (1999). “Managerial public administration: strategy and structure for a new State”, en Luis C. Bresser P. y P. Spink, *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Lynne Rienner, Colorado, pp. 1-14.
- Carrillo Castro, Alejandro (2009). *La contribución de Naciones Unidas al mejoramiento de la administración pública: 60 años de historia*. INAP, México.
- Coviello, Decio y Roumeen Islam (2006). “Does aid help improve economic institutions?”. World Bank (WB Policy Research Working Paper, 3990), agosto de 2006, Washington.
- Curristine, Teresa (2005). “Government Performance: Lessons and Challenges”, in *OECD Journal on Budgeting*, núm. 1, 5, pp. 127-151.
- Dussauge, Mauricio (2009). “El fin de la Secretaría de la Función Pública: ¿decisión eficiente o retroceso institucional?”, en *Revista Buen Gobierno*, núm. 8, 4.
- Freire, Mila y Richard Strein (2001). *The challenge of urban government*, The World Bank Institute, Washington, D. C.
- Gomá, Ricard (2002). “La dimensión social de la integración: ¿hacia un federalismo europeo de bienestar?”, en *Foro Internacional*, núm. 2 (168), 42, abril - junio, pp. 370-413.
- González, Daniel y Elías R. Hernández (2010). “La política de evaluación del gobierno mexicano: crítica desde una perspectiva conceptual”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 1, XLV, núm. 1 (121), enero - abril de 2010, pp. 9-36.
- Hernangómez, José Luis (2010). “Seguridad pública y privada: reflexiones acerca de la metodología en el análisis y la gestión del riesgo”. Real Instituto Elcano (ARI núm. 18/2010), Madrid.

- Levy, Santiago (1991). “La pobreza extrema en México: una propuesta de política”, en *Revista Estudios Económicos*, núm. 1(11), 6, enero - junio, pp. 47-89.
- López Portillo, Ernesto (2002). “La asistencia internacional para la reforma policial en México: una alternativa”, en *Revista Este País*, noviembre, México.
- Luhmann, Niklas (1997). *Organización y decisión*. Universidad Iberoamericana, México.
- Makón, Marcos Pedro (2000). “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”. Ponencia presentada en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 - 27 de octubre.
- Poole, Peter (1989). “Developing a partnership of indigenous people, conservationists and land use planners in Latin America”. The World Bank (Working Papers, WPS 245), Washington.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- Ramos, José María (2005). “Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 194, XLVII, mayo-agosto, pp. 33-52.
- Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte/INAP, México.
- Salvador, M. y C. Ramió (2008). “Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes internacionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas”, en F. Longo, F. y C. Ramió (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona.
- Sistema de Naciones Unidas (2002). *Informe sobre la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey)*, Naciones Unidas [clasificación UN: A/CONF.198/11], Nueva York.
- Sosa, José (2010). “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”, en Ramos, José María, José Sosa y Félix Acosta, *La evaluación de políticas públicas en México*, El Colegio de la Frontera Norte/INAP, México.
- Stockmayer, Albrecht (2004). “Policy choices and institutional dynamics of decentralization: operational implications for technical cooperation”, en Tim Campbell and Ha-

- rald Fuhr, *Leadership and innovation in subnational government. Case studies from Latin America*, The World Bank, Washington, D.C., pp. 415-431.
- United Nations Development Program (UNDP) (2010). *Defining and Measuring Capacity Development Results*. UNDP, julio de 2010, Nueva York. Disponible en <http://www.undp.org/capacity/resources.shtml>.
- Vargas, Alejo y Viviana García (2008). “Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, pp. 249-270.
- Villalobos García, Luis (2009). “Administración policial. Administración pública aplicada al manejo de policías”, en *Revista Espacios Públicos*, núm. 25, 12, pp. 23-40.
- Villoria, Manuel (2002). “Las políticas sin política: tecnocracia e instituciones”. Universidad Autónoma de Madrid (Working Paper 4/2002), Madrid.
- _____. (2001). “La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre.
- _____. (1996). *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, MAP-INAP, Madrid.
- Zall Kussek, Jody y Ray C. Rist (2005). *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*, Banco Mundial y Mayol Ediciones, Bogotá.

Capítulo 4

Gestión Estratégica Asociada y Gobiernos Locales en México

José María Ramos García

Director del Departamento de Estudios de Administración Pública (DEAP)
del Colegio de la Frontera Norte (Colef).

Introducción

Este capítulo analiza el papel de la gestión local para promover la participación ciudadana, bajo el enfoque de gestión estratégica asociada. Este enfoque es una de las opciones para promover el desarrollo local¹ en un marco en donde, generalmente, el gobierno y las organizaciones civiles mexicanas han tenido diferencias ideológicas y sociales, particularmente respecto a cómo concebir e implantar el desarrollo local. Lo ideal sería que este esquema fuera promovido bajo un enfoque de gobernanza para el desarrollo; el problema es que este enfoque puede tener restricciones debido a que impera un enfoque tradicional de gestión, pues predominan los valores de control, jerarquía y excesiva autoridad.

El presente apartado sustenta el argumento de que si bien la participación ciudadana, mediante organizaciones civiles y la sociedad en general, se ha incrementado en las entidades locales y estatales mexicanas, ha tenido dificultades para poder incidir en la gestión y las políticas de desarrollo local. El problema central lo atribuimos a que generalmente los gobiernos locales en México no han

¹ El objetivo del desarrollo local es reforzar la capacidad de una zona concreta para buscar de forma autónoma su propia vía de desarrollo. Así, se crea un entorno favorable para el desarrollo utilizando las características y riquezas de cada territorio. Por lo tanto, la fuerza de las iniciativas locales depende de la aplicación de un conjunto de elementos: la dimensión económica y social, la intervención pública, la iniciativa privada, las tecnologías más avanzadas, entre otros.

adoptado e institucionalizado un enfoque de gestión estratégica asociada,² porque mantienen una administración tradicional en la que predominan el control y el énfasis en la autoridad.

En otros casos, cuando se han adoptado elementos de la nueva gestión pública (Cabrerero, 1998 y 2003), su interpretación no es la adecuada, lo que ha provocado que su implantación presente limitaciones para promover la participación ciudadana local. Como consecuencia, los procesos de democratización local que se han manifestado en México desde los años noventa,³ no necesariamente han promovido una participación ciudadana efectiva⁴ en el sentido de fortalecerla para incentivar proyectos comunitarios y, en general, de desarrollo local. El impacto principal del avance democrático nacional ha sido generar conciencia de la relevancia de la participación ciudadana (Merino, 1994, y Guillén, 1996). La aseveración anterior no descarta que los gobiernos locales mexicanos —de cualquier filiación ideológica— hayan definido formas de participación ciudadana bajo una gestión tradicional; sin embargo, dichas políticas no necesariamente han promovido el fortalecimiento ciudadano en materia de desarrollo.

En años recientes, varios gobiernos locales mexicanos han modernizado su administración con la adopción de elementos de la nueva gestión pública (Cabrerero, 2003). Uno de los impactos de esos cambios ha sido que no necesariamente se ha reformulado la relación con la sociedad civil mediante la creación de mecanismos

² El enfoque plantea una alianza estratégica entre gobierno y sociedad civil u organismos civiles. Su propósito central consiste en generar beneficios e impactos sociales en términos de bienestar y calidad de vida, mediante la adopción de un enfoque proactivo y sustentado en los consensos con distintos actores.

³ El debate académico de principios de los noventa en México fue la democratización. Pero este proceso no necesariamente ha impactado en una mayor capacidad de gobernación y de articulación con la sociedad civil en proyectos de desarrollo local. Véase Aguilar (2000); Mizrahi (1995) y Ward (1998).

⁴ Un ejemplo que se consideró exitoso en términos de promover la participación social en proyectos comunitarios fue el Programa Nacional de Solidaridad. Sin embargo, con el transcurso de los años, se puso de manifiesto que dicho programa no promovió el desarrollo comunitario con una perspectiva de largo plazo, al igual que tampoco estableció las bases para sustentar una gestión asociada en materia de desarrollo local.

efectivos de participación ciudadana. Esto ha sucedido porque, contradictoriamente, la adopción de nuevos enfoques de gestión ha provocado que los procesos de democratización local se hayan limitado (Cabrerero, 2003). Por ello, se considera fundamental fortalecer los valores de cultura de gestión para promover gestiones orientadas hacia la creación de valor público.

Entre las causas que explican la desvinculación entre democratización local y participación ciudadana en el caso mexicano, se encuentra la adopción de un enfoque de gestión tradicional o nuevo (gerencial) en las autoridades mexicanas, pero desvinculado de lo social, lo que se atribuye a una interpretación errónea de la perspectiva y a la cultura de gestión y política de parte de las autoridades. Los alcances en la promoción de la participación ciudadana por medio de organizaciones civiles u otras instancias ciudadanas también se atribuye, desde un plano general, a que el Estado mexicano no se ha renovado en términos de cambiar su enfoque de gestión para promover una participación ciudadana efectiva.⁵ En otros casos, las propias organizaciones civiles reproducen los vicios de una cultura de gestión tradicional (corrupta, clientelar, paternalista), de modo que, en ambos sentidos (gubernamental y social), no es posible promover una gestión asociada efectiva en materia de desarrollo local.

Es de destacar que si bien en el plano conceptual y en el ámbito internacional existe una serie de cambios en el papel del Estado,⁶ en el caso mexicano éstos no necesariamente han promovido su renovación.⁷

⁵ Para un mayor análisis sobre la importancia de una concepción ciudadana del Estado, véase a Oszlak (1997).

⁶ Entre los textos en donde se analizan los cambios recientes del Estado se encuentran los del Banco Mundial (1997) y Kliksberg (1997 y 2001), respectivamente.

⁷ Un argumento funcional para justificar el escaso cambio en el papel del Estado mexicano es que estas reformas corresponden a una segunda generación. La primera fase de reformas (de primera generación) son de tipo económico, asociadas con los cambios macroeconómicos. Al respecto véase Samaniego (2001).

Estado y formas de participación ciudadana en México

En los últimos años se ha experimentado una serie de procesos sociales, políticos e institucionales que han promovido una mayor participación ciudadana en el ámbito local, nacional e internacional. En el ámbito internacional son distintas las experiencias de participación ciudadana promovidas tanto por gobiernos como por la sociedad civil (Gomá y Font, 2001; Navarro, 2001; Goma y Rebolledo, 2001, y Giménez, 2002). Entre los mecanismos que se han implantado internacionalmente se encuentran los de base asociativa, relacionados básicamente con los consejos territoriales; los deliberativos de base personal, y los de base directa (referéndum) (Goma y Font, 2001).

El debate internacional sobre los gobiernos locales y la participación ciudadana se ha centrado fundamentalmente en temas como redes participativas, planificación participativa local, planes estratégicos y gobierno local, presupuestos participativos, desarrollo y sostenibilidad, políticas públicas y agenda local y, por último, equipamiento de servicios (Goma y Font, 2001), entre otros.⁸ De manera marginal, estos temas han sido incorporados en el análisis y en la práctica de las organizaciones civiles en México.

Dos contextos han promovido la participación ciudadana en un marco general: por un lado, la liberalización, y por otro, los avances en la democratización. La promoción de esta participación desde los gobiernos locales mexicanos ha sido heterogénea y con impactos distintos. Como práctica general, sigue predominando lo que Aguilar (1997) ha denominado “una política sin ciudadanos” y una administración “sin público”, o que no es pública, porque no considera las demandas o propuestas de la ciudadanía.⁹

En este punto se ha manifestado un desfase de la administración de los gobiernos locales en México, es decir, una administración que generalmente se ha legiti-

⁸ Para mayor análisis sobre esos temas véase Blanco y Goma (coords.) (2002), y Goma y Font (2001).

⁹ Este planteamiento no se puede generalizar a todos los gobiernos locales mexicanos. El indicador general de la ausencia de una política pública nacional se aprecia en el aumento de la pobreza en los últimos diez años.

mado porque es autoridad elegida democráticamente, pero que no por su buen desempeño gubernamental (Bañón y Carrillo, 1997) y, por tanto, no ha respondido a las expectativas y demandas de los ciudadanos.¹⁰ En América Latina, recientemente ha tomado relevancia el tema de la legitimidad por rendimientos, como una nueva forma de concebir el ejercicio de gobernar y gestionar los asuntos públicos (CLAD, 1998). Es tal la importancia del tema que, en la actualidad, uno de los grandes problemas de las democracias emergentes o gobiernos de alternancia es su incapacidad para gobernar eficazmente.¹¹ Es decir, la política o condiciones de gobernabilidad son importantes, pero para mantenerlas se requiere de una administración eficaz que genere resultados.

La administración pública en países como México tiene pendiente adoptar un enfoque en el cual el público ciudadano deja de ser objeto y destinatario de la acción de gobierno, para convertirse en un sujeto activo que interviene en el planteamiento y la solución de problemas públicos. La participación ciudadana no se concibe como una actividad política marginal; por el contrario, en dicha perspectiva es algo sustentador y sustantivo del Estado —republicano— y estructurante de la forma de gobierno democrático, donde se consume la calidad universal de ser ciudadano (Aguilar, 1997).

Como se ha comentado con anterioridad, algunos gobiernos locales mexicanos han adoptado elementos de la llamada “nueva gestión pública” (Cabrerero, 2003), pero mantienen un enfoque tradicional en la promoción de la participación ciudadana. Esta contradicción se explica en que se han introducido elementos o conceptos técnicos del nuevo enfoque, pero la cultura política y de gestión de los funcionarios mexicanos no ha cambiado. Aquí se manifiesta un problema central de gobernación en países de América Latina: cambia la conceptualización de *cómo administrar* en términos de técnicas y procedimientos para generar eficiencia, pero los valores tradicionales del ejercicio de la responsabilidad pública, como servir y atender las demandas sociales, no existen o se ven marginados a

¹⁰ Un indicador de esta falta de legitimidad institucional es el aumento del abstencionismo electoral, tanto en elecciones federales, como estatales y locales en México durante los últimos años.

¹¹ Este tema lo desarrolla ampliamente Dror (1996).

causa de la ineptitud, corrupción, nepotismo, ineficiencia y falta de transparencia de los funcionarios.¹²

Estos valores los conceptualizamos como parte de la cultura de la gestión pública. En cambio, los valores de la cultura política los asociamos básicamente con la promoción de una gestión política, particularmente los consensos y una gestión interorganizacional, así como con el fomento de la democratización y, específicamente, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. La cultura de gestión y la cultura política representan valores esenciales de la gobernación democrática. Estos valores son importantes para promover la gestión pública hacia el desarrollo y, fundamentalmente, la calidad en las instituciones de gobierno. Estos valores, según Fukuyama (2004), son producto de la educación, del liderazgo y de la interacción con otras sociedades, lo que explica los valores profesionales de transparencia y rendición de cuentas.

La importancia de los factores culturales en la calidad de las instituciones se puede contextualizar bajo la experiencia de los estados de Asia oriental: “(sus) instituciones eran de mayor calidad en comparación con Latinoamérica, lo que conformaba un factor importante para explicar su mayor rendimiento económico. El factor determinante de tal calidad institucional se atribuye al arraigo de una tradición burocrática mandarina específica en cada país, que se remontaba a años anteriores” (Fukuyama, 2004). De lo expuesto, se aprecia la importancia de los factores sociales y culturales en la construcción y en la calidad de las instituciones.¹³

Los desafíos del Estado en la coyuntura actual

La adopción de un enfoque de gestión asociada no ha sido totalmente posible en los gobiernos locales mexicanos, pues se sigue manteniendo un enfoque tradicional de

¹² No se pretende generalizar dichos rasgos al conjunto de funcionarios públicos mexicanos.

¹³ No se pretende hacer una comparación entre América Latina y los países asiáticos. Asimismo, se considera que los factores culturales no son determinantes para el cambio económico de un país, pero sí uno de los factores más influyentes de dicho cambio. Para un mayor análisis del papel de los valores culturales en la promoción del desarrollo en América Latina, véase Kliksberg (2004).

la administración pública que no ha logrado superar al normativo, autoritario y de control. Esta situación ha sido en parte producto de que el Estado mexicano tiene limitaciones en su capacidad institucional y administrativa para renovarse y, sobre todo, en que ha tenido problemas para diseñar e implantar políticas con una perspectiva social. El actor central es el Estado y su capacidad y calidad institucional para gestionar la gobernación con un sentido público, social. Por ello, el análisis de las funciones, las capacidades y los ámbitos de legitimidad de los gobiernos es fundamental en el análisis del Estado. De ahí que resulte de interés la interrogante planteada por Fukuyama (2004) en el sentido de por qué en la mayoría de los países en desarrollo, los Estados son demasiado débiles y no demasiado fuertes.

En la perspectiva de este capítulo, un Estado *fuerte* se concibe como aquel que cuenta con la capacidad institucional y de gestión para solucionar los problemas nacionales mediante el rediseño de sus enfoques de administración y sus políticas, logrando con ello un mayor desempeño gubernamental y generando beneficios sociales. En tal planteamiento está presente una articulación entre gestión, política e impacto social, pues de antemano el referente conceptual es la búsqueda del interés social, del ciudadano. Dicha articulación se contrapone con una noción en la cual los enfoques de gestión y de política cambian o se vuelven más técnicos, pero no generan valor público, es decir, resultados sociales para el conjunto de los ciudadanos.

Desde la perspectiva de Fukuyama (2004), “la fuerza del poder del Estado o la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia, equivale a lo que se denomina hoy en día capacidad estatal o institucional”. Sus elementos principales son la capacidad de elaboración y ejecución de políticas y de promulgación de leyes, la administración eficaz con mínima burocracia, el control del soborno, la corrupción y el cohecho; el mantenimiento de un alto nivel de transparencia, la rendición de cuentas en las instituciones públicas, y el cumplimiento de leyes.

Desde finales de los ochenta hasta principios de los noventa, las cuestiones referentes a la capacidad del Estado y a la construcción del mismo brillaron por su ausencia en el debate político internacional (Fukuyama, 2004). Esto significa que durante esos años, el planteamiento común era menor presencia o ausencia com-

pleta del Estado, porque se concebía como un obstáculo para el desarrollo de la libre empresa. Sin embargo, los resultados de las políticas del Consenso de Washington para los países en desarrollo determinaron la necesidad de reconsiderar tales recomendaciones, enfatizando un papel central del Estado en la promoción del desarrollo. Estas recomendaciones fueron consideradas en algunos países, pero en el caso de México, existen dificultades para abordar los problemas nacionales con políticas de Estado en las que éste debe desempeñar un papel central y estratégico.

El cambio en la concepción del Estado mexicano que se propone existirá en la medida en que se lleven a cabo las reformas necesarias. Gran parte de las deficiencias del país en la coyuntura actual se deben a que el Estado no se ha reformado para adaptarlo a los problemas sociales que se han agudizado en los últimos veinte años. Es decir, ante la desigualdad, el desempleo y la inseguridad, el Estado mexicano debe asumir un papel importante y estratégico en términos de Dror (1997). Para ello, es fundamental “*reinventar* la administración: hacer el Estado más eficiente y sensible” (Stiglitz, 2002).

Un ejemplo del cambio del Estado lo sustenta el propio Stiglitz (2002), al concebir que “los gobiernos del este asiático adoptaron medidas activas para asegurar que el crecimiento beneficiara a la sociedad, mediante reducción efectiva de las desigualdades salariales e incrementando las oportunidades educativas”.¹⁴ Estas políticas son resultado de Estados eficaces y con una concepción más social, lo que incide en una gobernación eficaz y en el desarrollo. Este último, según Stiglitz (2002), consiste en “transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres y que todos tengan oportunidades y acceso a la salud y a la educación”.¹⁵

¹⁴ También véanse los planteamientos de la capacidad institucional en el caso de esos países por parte de Fukuyama (2004).

¹⁵ Para un mayor análisis de los retos pendientes de las políticas públicas en materia de desarrollo y disminución de la pobreza en América Latina, véase Sojo (2003).

Gestión estratégica y participación ciudadana

En esta sección se examinan algunos antecedentes generales de la llamada “nueva gestión pública” y en particular de la gestión estratégica (Barzelay y O’Kean, 1989, y Moore, 1998), que fundamentan la capacidad de los gobiernos locales para promover la participación ciudadana en materia de desarrollo. Este tema es relevante porque los gobiernos locales en México se enfrentan a la necesidad de promover reformas administrativas, pero con un alto contenido social. Dicha meta se podrá alcanzar en la medida en que los gobiernos locales se rediseñen mediante el cambio en sus paradigmas, y siempre y cuando superen las limitaciones en sus valores de gestión.

La nueva gestión pública parte del supuesto de que las buenas organizaciones son aquellas en las que el conjunto de redes de dependencia funciona bien, es decir: con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicios que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas) (Barzelay, 1992). El enfoque deriva de las dos tendencias en la administración pública contemporánea que se han descrito con anterioridad: la revalorización de la naturaleza pública del gobierno y de la administración; y la renovación de la capacidad administrativa del gobierno y de la administración pública (Aguilar, 2002).

La gestión estratégica representa un salto cualitativo hacia el entorno, en busca de promover un mayor valor para los ciudadanos y su comunidad, es decir, crear valor público (Moore, 1998). El sector público genera valor al proveer a la sociedad de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir. En particular, crea valor en la manera como produce dichos bienes, es decir, mediante el diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos (Moore, 1998: 16).

Un elemento fundamental es la imaginación gerencial en el diseño e implementación de la gestión. Sus principios básicos, según Moore (1998), son: a) las nuevas demandas no se deben ver como un problema, sino como una oportunidad; b) reposicionar y adaptar a las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades; c) no garantizan la continuidad de las organizaciones, sino que tratan de

cambiar lo que hacen y cómo lo hacen, y por último, se cuestiona continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece las tendencias a la proactividad y la creatividad.

Las condiciones para desarrollar un enfoque útil del valor público desde la gestión estratégica se asocian con una reflexión sustantiva sobre lo que es valioso y eficaz para los ciudadanos (eficiencia administrativa y calidad); un diagnóstico de las expectativas políticas (de los distintos actores) y un análisis detallado de lo que es viable operativamente (factibilidad organizacional en términos de sus capacidades para promover el desarrollo). El problema estructural es cómo concebir una nueva forma de pensar el papel de la ciudadanía bajo esquemas de gestión tradicional que generalmente no han atendido las demandas de los ciudadanos. Dentro de un gobierno local, la promoción de la participación ciudadana sería valiosa si y solo si cuenta con los siguientes criterios que se exponen en el siguiente cuadro.

CUADRO 8. CRITERIOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Aprovecha las oportunidades para desarrollar su misión (<i>contribución al desarrollo, participación ciudadana y promoción de las capacidades sociales y, en general, del conjunto de actores de desarrollo local</i>).
Se adapta a circunstancias cambiantes para estimular las distintas capacidades de los actores sociales (<i>entorno interno y externo</i>).
Aprovecha sus competencias para producir nuevas características valiosas para los ciudadanos (<i>mayor legitimidad por desempeño con los mismos recursos presupuestales</i>).

Fuente: elaboración propia.

La adaptación de la propuesta conceptual de gestión estratégica de Moore (1998) al contexto de los gobiernos locales mexicanos implica, fundamentalmente, un cambio cultural e institucional para que la toma de decisiones discrecional de los funcionarios mexicanos sea responsable socialmente y no se generen oscurantismos y co-

rrupción. Con el fin de incrementar la responsabilidad de los funcionarios, se necesita una conducción ética, una nueva cultura de gestión y de diálogo con la comunidad para crear valor público.

Valor público y participación ciudadana

La articulación entre gestión local y participación ciudadana es fundamental para promover la legitimidad gubernamental. Sin embargo, la participación ciudadana, para concebirse como tal y generar valor público, debe contar con una serie de condiciones que generen resultados sociales para las comunidades. Estas condiciones se asocian con los siguientes aspectos:

1. *La participación ciudadana rebasa los procesos electorales.* Generalmente se piensa que la ciudadanización de los procesos electorales es uno de los aspectos más importantes de la democracia. Sin embargo, cuando los valores de la cultura política presentan limitaciones en términos de transparencia, rendición de cuentas y equidad, no generan legitimidad social. De ahí que resulte fundamental el cambio o la renovación de los valores de la cultura política para promover tanto gobernabilidad como una gobernanza eficaz.
2. *Las garantías individuales y los derechos políticos representan una plataforma institucional para reivindicar la participación ciudadana, pero son insuficientes si no hay leyes y programas.* Estas garantías tradicionalmente han estado presentes como parte del marco constitucional, pero no tienen impacto en la legitimación social en la medida en que no existen acciones concretas para hacerlas explícitas y que, por lo tanto, generen valor público. Este planteamiento nos remite a la tradicional desvinculación entre el deber ser (teórico) y la escasa o limitada articulación con la política pública, que deja de ser tal cuando no considera las prioridades sociales.
3. *Diversas formas de participación social que generan una gestión social.* Existe una gran diversidad de formas de participación social que legiti-

man la acción gubernamental y que, por tanto, generan formas de valor público y social en la medida en que representan espacios para plantear demandas, exigir responsabilidades institucionales y constituyen maneras de fomentar la corresponsabilidad pública entre los actores. Sin embargo, uno de los problemas de estas interrelaciones es la posibilidad de que se reproduzcan los rasgos negativos de la cultura de gestión, en términos de control, clientelismos, paternalismos, patrimonialismos y corrupción (Aguilar, 1997). De esta manera, se distorsiona la participación social, porque existe una movilización y demanda por la búsqueda de favores particulares, y se promueve la participación como transacción de los favores gubernamentales, subordinación y tutela. Entre las formas de participación social se encuentran las siguientes.

CUADRO 9. FORMAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

Opinión sobre los asuntos públicos y desempeño del gobierno.
Promoción de temas, necesidades y preferencias para ser una prioridad en la agenda de gobierno; definición de problemas públicos.
Deliberación sobre las leyes, programas y presupuestos.
Cooperación ciudadana (formal-informal) en la implantación de políticas públicas.
Evaluación de los efectos de las políticas públicas y escrutinio de los poderes públicos.
Contrapropuestas de política alternativa.
Denuncias a los derechos humanos.

Fuente: Aguilar (1997).

El reto de la gestión y política pública para promover estas formas de participación social es la creación de marcos institucionales en donde se eviten los problemas estructurales de una gestión en proceso de desarrollo (rotación de funcionarios, cambios de programas, ausencia o desinterés en promover la participación social). En tal contexto, la capacidad de organización de los actores no gubernamentales y su nivel de influencia resultan determinantes para la agenda pública. En términos de Aguilar (1997), algunas experiencias de participación social se definen como sigue:

CUADRO 10. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACION SOCIAL

Propuestas de necesidades, carencias y desventajas se han transformado en demandas públicas.
Movilización de la opinión nacional.
Recuperación de y reivindicación de valores políticos y sociales olvidados.
Información y diagnósticos confiables sobre hechos sociales.
Conocimiento experto en identificación de causas y componentes de problemas públicos.
Desarrollo de acciones que han mejorado las condiciones sociales.

Fuente: Aguilar (1997).

El enfoque de gestión estratégica incluye como un elemento central el fomento de la participación ciudadana y la generación de resultados sociales. Lo estratégico desde la perspectiva de la gestión pública tiene que ver con la creación de valor público, es decir, crear resultados sociales para las comunidades (Moore, 1998). El hecho de que se adopte tal paradigma y no se entienda su sustento teórico-original puede dar pie a distorsiones en su diseño e implantación. Por ello, el problema de la adopción de elementos de la nueva gestión pública en países latino-

americanos tiene que ver fundamentalmente con su conocimiento, comprensión y calidad de su aplicación.

La noción de gobernanza y las organizaciones civiles

El concepto de gobernanza alude al conjunto de prácticas que caracterizan el buen gobierno¹⁶, sin embargo, “...una noción más conocida de gobernabilidad incluye otros procesos contenidos en ella como son: legitimidad, eficiencia, eficacia, en suma, capacidad de ejercer el gobierno” (Olvera, 2001). Una de las definiciones en donde se plantea una relación explícita entre la acción gubernamental y la participación ciudadana es la *gobernación*. Desde la perspectiva de la gestión y política pública y ciudadana, ésta se concibe como una acción central de coordinación social (Aguilar, 2000), en la cual se reitera el papel central del gobierno como un coordinador social, conciliador, y que por tanto cuenta con la capacidad legal, institucional y política de promover la gobernabilidad.

Fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles

El fortalecimiento de las organizaciones civiles es esencial si se pretende influir en la agenda pública y en las formas tradicionales de gobernar. Sin embargo, el problema se presenta si las organizaciones han renovado sus valores tradicionales de vinculación con el sector gubernamental en términos de prebendas, clientelismos, paternalismos, etcétera. Esto significa que en la medida en que también las organizaciones civiles se renuevan, cambian el enfoque, las estrategias y la idea misma de cómo influir en el desarrollo local. La participación ciudadana se arraiga, expande, nor-

¹⁶ “Es decir las instituciones y leyes que permiten la existencia de un gobierno legítimo, legal, transparente, que rinde cuentas, que escucha a la sociedad y tiene mecanismos de contacto con ella” (Olvera, 2001).

maliza y perdura si existen organizaciones estables y si éstas consolidan su estructura directiva y operativa sin anquilosarse burocráticamente. Es decir, el fortalecimiento de su capacidad de gestión es fundamental para incidir efectivamente en la agenda pública con base en propuestas sustentadas.

La relevancia del fortalecimiento de las capacidades radica en que una deficiente estructura y dirección de las organizaciones civiles condiciona sus alcances e impactos y su influencia en los asuntos públicos. Por ello, el tema de las capacidades de gestión tanto en el ámbito gubernamental como social es estratégico para sustentar proyectos factibles de participación social y que generen valor público. En ese marco, la escasa concientización de las organizaciones civiles acerca de su papel, potencial y retos, las ha condicionado —en varios de los casos— como meros receptores de ayuda gubernamental, reproduciendo con ello los problemas estructurales de clientelismos, paternalismo, etcétera. Estas limitaciones no provocan impactos sociales en el bienestar de las comunidades, pero sí en cambio, reproducen los valores de una cultura política y de gestión tradicional.

Para la gestión asociada y el trabajo en alianza, Clemente (2000) parte de la hipótesis de “que los procesos de gestión asociada se definen por la identificación de intereses comunes y complementarios”, sobre los que establece la relación entre organizaciones civiles y administraciones municipales, cuyas características son: 1) modalidad de trabajo; 2) objetivos estratégicos; 3) intereses comunes, y 4) intereses diferenciados.

Se propone un sistema de indicadores de fortalecimiento institucional (Clemente, 2000) para determinar las capacidades de tales organizaciones e incrementar su incidencia en las políticas públicas. Una efectiva gestión asociada parte del fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y de las organizaciones civiles para sustentar una agenda común en materia de desarrollo local.

La gestión asociada concibe tres tipos de capacidades: anticipativa (influencia sobre el entorno y evitar problemas, conflictos o tensiones); adaptativa (vínculos entre la organización y el conjunto de actores internos y externos para promover el consenso y la negociación), y finalmente, una de tipo reactivo (se producen respuestas en función de los cambios del entorno) (Clemente, 2000). De lo anterior se deduce una serie de indicadores de gestión que orientan la vinculación gubernamental-social.

CUADRO 11. INDICADORES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ORGANIZACIONES CIVILES PARA EL TRABAJO EN ALIANZA

Dimensiones de análisis	Indicadores
Capacidad asociativa	Participación en redes (sectoriales y temáticas).
	Ejecutar proyectos conjuntos con otras ONG (consorcios).
ONG consorcios	Relevamiento actualizado de actores y escenarios.
	Capacidad para generar procesos asociativos entre otras organizaciones.
Capacidad de influencia en las políticas públicas	Demostración de soluciones alternativas.
	Adecuación (orientación y metodología) de programas y proyectos oficiales.
	Ampliación de la escala de ejecución de las soluciones.
	Innovación a partir de sumar otras organizaciones (públicas o privadas) en la ejecución.
	Contribución a la actualización de agendas de trabajo.
Capacidad de transferencia de conocimientos y experiencias	Participación en eventos y publicaciones internacionales y nacionales.
	Conceptualización de problemáticas poco exploradas.
	Tecnologías para la capacitación de OB y funcionarios de gobierno.

Intereses diferenciados	Anticipación de escenarios y oportunidades.
	Diversificación de las fuentes de financiamiento.
	Gestión asociada de recursos financieros.
	Vincular la perspectiva económica y social en los programas.
	Manejar metodologías de planificación y presupuestación de programas a escala local.
	Capacidad para analizar los presupuestos públicos.

Fuente: Clemente (2000).

Con estos indicadores se pretende favorecer los procesos de interacción (cooperación y negociación) de los gobiernos y las organizaciones civiles, de modo que se constituyan en vehículo tanto para el desarrollo como para una mayor democratización de las relaciones. Un concepto central para promover la gestión asociada es el fortalecimiento de las capacidades del gobierno, para incentivar la gobernación, y de las organizaciones no gubernamentales, para tratar de incidir en la agenda pública. En la medida en que las capacidades de ambos entes se encuentren fortalecidas y sensibilizadas sobre los retos del desarrollo, es de esperarse que existan menos factores que puedan obstaculizar una agenda y una gestión asociada en materia de desarrollo local. Por ello, la gestión asociada desde un planteamiento estratégico debería sustentarse en experiencias, ideas, capacidades y motivación, sentido de dirección, capacidad de respuesta social y, fundamentalmente, capacidad tanto en los gobiernos locales como en las organizaciones civiles para aportar conocimientos, técnicas y prácticas que contribuyan con el desarrollo.

Conclusiones finales

Uno de los temas pendientes en el análisis sobre participación ciudadana y organizaciones civiles en México es el papel estratégico de los gobiernos y la administración pública local con el fin de incentivar el desarrollo mediante una gestión asociada. Generalmente, la discusión sobre el tema de la participación ciudadana en México se ha centrado en su potencial, problemas, logros y desafíos para promover una agenda política, social, ambiental y económica. De manera incipiente, el análisis académico en México le ha concedido atención al papel e impacto de la gestión para promover la participación ciudadana local desde una perspectiva asociada, al igual que su influencia en las políticas públicas.

En este capítulo se ha examinado el nuevo papel que podría desempeñar el Estado, así como su relevancia en la gestión estratégica, en términos de sus rasgos básicos y algunos lineamientos que permitan que los gobiernos locales mexicanos promuevan valor público para sus comunidades. Esto se logrará efectivamente cuando los gobiernos adopten y adapten a nuevas formas de pensar su papel ante la escasez de recursos y grandes necesidades sociales. En ese marco, se concibe que la gestión asociada puede potenciar las relaciones gobierno-sociedad con base en la delimitación de las prioridades, los problemas y los desafíos en materia de desarrollo local.

Los gobiernos locales y las organizaciones civiles mexicanas tienen un papel estratégico para influir y proponer una agenda de desarrollo local que responda a los intereses sociales y que, a su vez, esté sujeta a la superación de algunos de sus vicios: paternalismo, clientelismo, oportunismo, falta de transparencia, corrupción, etcétera, problemas que en su conjunto, reflejan la ausencia de capacidad social y de legitimidad.

Bibliografía

- Aguilar V. Luis F. (2002). “La Nueva Gestión Pública: origen y desarrollo”, conferencia magistral, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 24 de enero.
- _____. (2000). “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”, ponencia presentada en Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Colima, Septiembre.
- _____. (1997). “Estado, democracia y participación ciudadana”, en Iniciativa Pública Ciudadana, Memoria, Coloquio Internacional: *Retos de las ONGs vis-à-vis. Globalización, Democracia y Cultura Ciudadana en el Siglo XXI*, México, Septiembre.
- _____. (1996). *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, Antología de Política Pública, México.
- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Barzelay, Michael y O’Kean, José María (1989). *Gestión Pública Estratégica: conceptos, análisis y experiencias. El caso de IPIA*, 2ª ed., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Barzelay, Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, The Regents of the University of California, University of California Press.
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (1997). “La Legitimidad de la administración pública”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 51-75.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricardo (coords.) (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ariel Social, Barcelona.
- Brugué, Quim (2004). “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”, en *Reforma y Democracia*, CLAD, Venezuela, núm. 29, junio.
- Brugué, Quim y Raquel Gallego (2001). “¿Una administración pública democrática?” en Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp. 43-60.

- Cabrero, Enrique (2003). “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, en Enrique Cabrero Mendoza (comp.), *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México, pp. 155-190.
- _____. (2000). “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *Policy Science* en contexto cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Políticas Públicas*, CIDE, núm. 2, IX, segundo semestre, pp. 189-229.
- _____. (1998). “Estudio Introductorio”, en Bozeman, Barry (coord.), *La Gestión Pública. Su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala y FCE, pp. 19-36.
- _____. (1995). *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- Camps, Nuria y Martí, Salvador (2002). “Las Redes de Solidaridad y las Políticas Locales de Cooperación al Desarrollo”, en Blanco, Ismael y Goma, Ricardo (coords.) (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ariel Social, Barcelona, pp. 233-253.
- Clemente, Adriana (2000). “El papel de la ONG’s en el desarrollo local”, en *Síntesis, Política y Desarrollo Local en Iberoamérica*, Madrid, núm. 33-34, s/d.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América*, Venezuela.
- Crozier, Michael (1997). “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 7, enero.
- Dror, Yehezkel (1996). “Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, España, septiembre 1996-abril 1997, pp. 189-201.
- Dror, Yehezkel (1997). “Mejoramiento de la capacidad de gobernar en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 7, enero, pp. 43-62.
- Echevarria, Koldo y Xavier Mendoza (1999). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management* público”, en Carlos Losada I. Marrodán (ed.), *¿De Burócratas a Gerentes?* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., pp. 15-46.
- Font, Joan (coord.) (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ariel Ciencia Política, Barcelona.

- Fukuyama, Francis (2004). *La Construcción del Estado. Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*. Puresa, Barcelona.
- Giménez, María, et al. (2002). “Nuevos Escenarios de Democracia Local. Las Experiencias de Presupuestos Participativos”, en Blanco, Ismael y Goma, Ricardo (coords.) (2002), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Ariel Social, Barcelona, pp. 65-91.
- Gomá, Ricardo y Oscar Rebolledo (2001). “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp. 201-218.
- _____. y Joan Font (2001). “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en Font, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, pp. 61-75.
- Guillén, Tonatiuh (1996). *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. Colef/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Klikberg, Bernardo (2004). “¿Por qué es clave la cultura para el desarrollo?”, en *Reforma y Democracia*, CLAD, núm. 29, junio.
- Klikberg, Bernardo (2001). *El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado*. INAP, México.
- Klikberg, Bernardo (1999). “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 69, diciembre, pp. 85-102.
- _____. (comp.) (1997). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP/FCE, México.
- Merino, Mauricio (1994). *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México.
- Mizrahi, Yemile (1995). “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición de México”, en *Política Gobierno*, CIDE, núm. 2, II, segundo semestre.
- Moore, Mark (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor Público*. Paidós, Barcelona.
- Olvera, Alberto (2001). “Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios y democratización”, en *Cuadernos de la Sociedad Civil*, Universidad Veracruzana, México, p. 72.
- Oszlak, Oscar (1997). “El Estado y la sociedad: ¿las nuevas reglas del juego?”, en *Reforma y Democracia*, CLAD, núm. 9.
- Perez-Brito, Carlos (2004). “Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas”, *Reforma y Democracia*, CLAD, núm. 30, octubre.

- Prats I. Catalá, Joan (1992). “La modernización administrativa en las democracias avanzadas: Las políticas de los 80: Contenidos, marcos conceptuales y estrategias”, en Institut Valencia D’Administració Public, *Actes del I Congress D’Administració Valenciana: De la Historia a la Modernitat*, Valencia.
- Samaniego, Ricardo (2001). “Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: una aplicación para el caso de México, 1982-2001”, en Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, Memorias 2001, IBERGOP-México, Sede México y Editorial Porrúa, pp. 351-369.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus, México.
- Sojo, Carlos (2003). “Desarrollo social, integración y políticas públicas en América Latina. Más allá de la reducción de la pobreza”. Ponencia presentada en el *VI Seminario de Política Social*, COLEF, ITESO y Universidad de Guadalajara, Tijuana, 27 y 28 de noviembre.
- Subirats, Joan (1994). “Razones para un cambio de perspectiva en el estudio de la administración pública. El análisis de políticas públicas”, en Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, MAP, col. Estudios, Madrid, pp. 19-46.
- Ward, Peter, (1998). “Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México”, en *Política y Gobierno*, núm. 1, V, primer semestre.

Capítulo 5

Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales Mexicanos: Desafíos Políticos e Institucionales de los Municipios

Alejandro Monsiváis

Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración

Pública del Colegio de la Frontera Norte (Colef).

Introducción

La transparencia y la rendición de cuentas son dos temas prioritarios en la agenda del fortalecimiento de los gobiernos locales en México. Con la transparencia y el acceso a la información gubernamental, se busca establecer condiciones para evaluar el desempeño de las dependencias gubernamentales, prevenir la ineficiencia y evitar la corrupción. Con los instrumentos de rendición de cuentas se aspira a que los políticos y funcionarios públicos se conduzcan con apego a la legalidad, justifiquen y expliquen sus acciones y reciban sanciones o recompensas por su desempeño.

El impulso a los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas tiene como finalidad lograr que los gobiernos locales realicen un ejercicio eficiente, oportuno y certero de los recursos públicos. Simultáneamente, la implementación de una política integral y coherente de rendición de cuentas debe estar dirigida al fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho. Si existen instituciones e incentivos que se refuerzan mutuamente, las relaciones entre electores, políticos, partidos y funcionarios públicos pueden redundar en mejoras en la gestión pública, procesos robustos de debate y deliberación políticos y un control más estricto de la legalidad.

La implementación e institucionalización de un régimen efectivo de rendición de cuentas debe hacerse con base en una visión de conjunto adecuada. Es bien sabido que el acceso a la información no equivale a transparentar el ejercicio de la función pública y que en sí mismo tampoco contribuye sustantivamente a la rendición

de cuentas. De la misma forma, es necesario tener claridad acerca de los obstáculos concretos que puede enfrentar una política de rendición de cuentas. Los procesos de rediseño institucional y organizacional pueden enfrentarse a resistencias internas y externas al aparato público que comprometen el éxito de esos esfuerzos de reestructuración.

En el plano de los gobiernos locales mexicanos, durante la última década se han registrado importantes reformas legales e institucionales, al igual que esfuerzos puntuales de políticos y servidores públicos innovadores en pro del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. A pesar de todo, la ruta que queda por recorrer es todavía extensa y ardua. Por tal motivo, el objetivo de este capítulo es reflexionar acerca de los desafíos que enfrentan los gobiernos municipales en México en materia de rendición de cuentas. Con esta finalidad, comenzaré aludiendo a la relevancia que tiene este tema para la gobernanza democrática. En segundo lugar me detendré en los contenidos del concepto de rendición de cuentas que se empleará en el resto del ensayo. Enseguida entraré a discutir la situación en la que se encuentran los instrumentos de control, vigilancia y responsabilidad pública a escala nacional y estatal. Esto servirá para enmarcar la rendición de cuentas en los gobiernos municipales. El texto se cierra con unas conclusiones generales.

Rendición de cuentas y gobernanza democrática

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos que pueden contribuir a dotar de legitimidad, legalidad y eficacia a la gobernanza democrática. La gobernanza democrática es una forma de organizar y conducir la acción pública que tiene dos componentes (March y Olsen, 1995; Mainwaring, Scully y Vargas Cullel, 2010): por una parte, los atributos de los procesos de inclusión, autorización y representación democráticas, que otorga legitimidad a las leyes, políticas y acciones respaldadas por el Estado; por la otra, modelos de administración y gestión públicos orientados a la generación de resultados políticamente relevantes. Estos modelos de gestión se sirven de diversos esquemas de colaboración y coordinación entre

agentes gubernamentales, sociales y económicos para optimizar los resultados de la acción pública (Aguilar, 2006; Pierre y Peter, 2000).

El desempeño de la gobernanza democrática depende de múltiples factores, tanto de carácter político, como legal u organizacional. En el plano de lo político, el dinamismo de la sociedad civil, el sistema de partidos y el diseño institucional son elementos determinantes de la manera en que funciona el régimen democrático. Del otro lado, el orden constitucional y legal, el tamaño de la administración pública y la eficiencia de un sistema profesionalizado de servicio público son factores cruciales para la implementación de las políticas públicas. Por lo tanto, las relaciones entre los electores y el sistema político y el funcionamiento del aparato gubernamental son piezas clave en la capacidad que tiene los aparatos gubernamentales para responder con eficacia, eficiencia, inclusión y legitimidad a las demandas de la ciudadanía.

La creciente complejidad de los problemas públicos, la intensidad de las demandas sociales y la diversidad de actores han elevado los estándares de desempeño gubernamental y creado significativos desafíos para el Estado. Por ejemplo, en el plano de la política, la identificación partidista está en declive y la insatisfacción del público con el quehacer de los políticos ha provocado un desencanto generalizado con las instituciones representativas. De igual manera, los esquemas de gestión pública rígidos y costosos han impactado en la capacidad gubernamental para responder a las demandas públicas que surgen de los cambios en las dinámicas demográficas, económicas o culturales. Los problemas de desempeño y legitimidad se agudizan cuando las políticas públicas ofrecen resultados insuficientes o distorsionados, como consecuencia de la difusión de prácticas de opacidad, discrecionalidad y/o corrupción.

Los complejos y numerosos desafíos que enfrentan las instituciones públicas para implementar modelos de gobernanza eficaces y legítimos han abierto un espacio de búsqueda e innovación conceptual y política. Es en este escenario donde las nociones de transparencia y rendición de cuentas han sido propuestas para entender y enfrentar muchos de los desafíos de la gobernanza democrática. Para ser precisos, el concepto de transparencia se considera una condición necesaria para una adecuada rendición de cuentas. Por eso mismo, el concepto de rendición de cuentas —*accountability*— se ha convertido, por derecho propio, en un referente de re-

flexión teórica, investigación empírica y exploración institucional (Behn, 2001; Mainwaring, 2003 y Schedler, 2004).

Los usos que se le han dado al término de rendición de cuentas en diversos contextos académicos y de política pública son múltiples. Esto ha dificultado una adecuada ponderación de la relevancia que tienen los instrumentos de rendición de cuentas para mejorar la gobernanza democrática. Un analista plantea esta problemática con lucidez: el concepto de rendición de cuentas lleva implícitas cuatro promesas que no se sabe si podrá cumplir o no (Dubnick, 2003). Una es la de fortalecer la democracia; otra es la de hacer valer la legalidad y la justicia en el ámbito público por medio de las herramientas de vigilancia y sanción que presupone; la tercera, inducir un comportamiento ético en el ejercicio de la función pública; y la cuarta, mejorar los procesos de administración de tal forma que se optimice el desempeño gubernamental.

El concepto de rendición de cuentas contiene, efectivamente, diversas aspiraciones normativas. Por este motivo, Bovens (2010) indica que uno de las funciones del concepto de rendición de cuentas es la de servir como ideal o parámetro regulativo de lo que acontece en la práctica. Para saber si un determinado comportamiento o una acción pública pueden ser considerados como un caso de rendición de cuentas o no, es necesario conocer sus atributos. Simultáneamente, la rendición de cuentas designa a un conjunto de mecanismos e instrumentos institucionales que pueden explicar determinados procesos o resultados públicos (Bovens, 2010). Aquí el sentido del concepto es más descriptivo-analítico que prescriptivo. Los mecanismos de delegación-autorización, control, responsabilidad y sanción deben servir para explicar bajo qué condiciones se puede ejercer la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas públicas

La rendición de cuentas es un elemento presente en toda relación que involucra responsabilidad. En abstracto, una responsabilidad entraña poder, autorización y capacidad para actuar, pero también supone normas y estándares que deben cumplirse para evitar la arbitrariedad o el abuso, sean éstas del tipo que sean. Relaciones

de responsabilidad se encuentran en múltiples esferas de la vida social; la exigencia de la rendición de cuentas, entonces, también está presente en muy diversas relaciones sociales. Una taxonomía general de los regímenes de rendición de cuentas elaborada por Mashew (2008), por ejemplo, describe las distintas modalidades de relaciones de rendición de cuentas que se producen en las esferas del mercado, las redes sociales, el Estado y el gobierno.

El tipo de rendición de cuentas que es de interés en este caso es el que tiene que ver con el ejercicio del poder público. Para ser precisos, cuando se habla de rendición de cuentas pública se habla de una “relación entre un actor y un foro, en la cual el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede formular cuestionamientos y juzgar el caso, y el actor puede enfrentar consecuencias” (Bovens, 2007: 450). Esta definición es suficientemente amplia para abarcar las múltiples relaciones de control que pueden existir vinculadas a la autoridad y los poderes públicos. Al mismo tiempo, es una definición que identifica con precisión los atributos necesarios para que una relación pueda ser considerada como rendición de cuentas. Este concepto da cabida a que los agentes que son objeto de escrutinio puedan ser individuos, colectividades o corporaciones con personalidad jurídica propia. Por otra parte, los foros públicos en los que se debe juzgar el comportamiento de los agentes son también de orden político, legal, administrativo o profesional (Bovens, 2007).

Algunos autores han enfatizado que si no existe una relación jerárquica entre el foro y el actor —como la que existe entre los votantes y los legisladores, o entre un funcionario y sus inferiores jerárquicos en el organigrama—, no se está hablando de una auténtica relación de *accountability* (Moreno, Crisp y Shugart, 2003). Bajo este criterio, órganos de supervisión y vigilancia como las comisiones legislativas, los ombudsmen o los comités de seguimiento a los programas públicos, que habitualmente “carecen de dientes” pues no pueden aplicar por sí mismos sanciones legales o administrativas, no serían instancias de rendición de cuentas. No obstante, aunque las sanciones emitidas sean de carácter simbólico e impacten más en el prestigio o legitimidad de un individuo o una organización pública, no por ello dejan de tener consecuencias de algún tipo. Por tal motivo, la posibilidad de que un actor enfrente *consecuencias* al ser juzgado por el foro correspondiente, hace que exista una rela-

ción de rendición de cuentas en las interacciones entre los actores y entidades implicadas (Bovens, 2007, y Mainwaring 2003).

Las relaciones y mecanismos de rendición de cuentas públicas han sido clasificados comúnmente bajo tres categorías: la rendición de cuentas vertical/electoral, que se integra por el poder de control y sanción que representa el voto del que dispone la ciudadanía para elegir representantes; la rendición de cuentas intraestatal u horizontal (O'Donnell, 1998), que se establece entre poderes estatales —y más precisamente, entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo mediante las instancias legislativas de fiscalización; y la rendición de cuentas social (Smulovitz y Peruzzotti, 2003), que es producto de manifestaciones colectivas de protesta dirigidas a promover sanciones hacia políticos corruptos o que nacen para revertir el que, ante acontecimientos de flagrante violación de la legalidad, las autoridades permanezcan impávidas y toleren la impunidad.

Los mecanismos de rendición de cuentas persiguen tres tipos de consecuencias globales (Bovens, 2007). Es preciso resaltar cada una de ellas, pues a la vez representan ideales regulativos y estándares analíticos para evaluar los efectos de los procesos de rendición de cuentas en la práctica. El primero es el control democrático. La democracia es un régimen político en el que las políticas públicas y las acciones de gobierno deben responder a las preferencias de la ciudadanía. Por principio de cuentas, los legisladores y gobernantes electos deben comportarse de manera representativa y justificar sus acciones ante el electorado. Los votantes, a su vez, habrán de evaluar el desempeño de los políticos y emitir un veredicto en las urnas.

Desde luego, el control democrático no se agota en la rendición de cuentas electoral. Es una relación que se puede encontrar en otras formas de intercambio público entre ciudadanos y representantes de algún tipo. Los instrumentos participativos y deliberativos que se han difundido como parte de esquemas de cogobierno o gestión participativa representan instancias en las que se puede ejercer también la rendición de cuentas democrática, aunque no haya procesos electorales de por medio (Fung, 2006, y Olvera, 2004). Es suficiente con que los representantes públicos enfrenten algún tipo de consecuencias a partir de ver expuestos sus motivos y razones en el foro. Los representantes o funcionarios pueden

enfrentarse ante la posibilidad de ser acusados administrativa o judicialmente, o principalmente de poner en juego su prestigio de políticos responsables, comprometidos y honestos.

Los mecanismos de rendición de cuentas que se han instituido para establecer controles y mecanismos de vigilancia, fiscalización y contrapeso entre los poderes estatales, están ligados al propósito de hacer valer el gobierno de la ley. En línea con las tradiciones del pensamiento republicano y liberal que han influenciado al constitucionalismo moderno y contemporáneo, la división de poderes y los controles legales que se han establecido para proteger los derechos humanos, circunscribir el ámbito de acción de los políticos y funcionarios públicos, y controlar el ejercicio del poder gubernamental, van encaminados a hacer valer la legalidad y el Estado de derecho. La rendición de cuentas, en este sentido, es un instrumento de protección de las libertades y derechos de los individuos.

En tercer lugar, la rendición de cuentas debe contribuir a que la conducción del gobierno se lleve a cabo de manera eficaz y eficiente. Hipotéticamente el desempeño gubernamental puede ser razonablemente responsivo, y el gobierno de la ley puede regir la conducta de los poderes estatales, los representantes populares y los funcionarios públicos; sin embargo, la conducción del gobierno puede ser errática, opaca y dispendiosa. Por esta razón, los mecanismos que contribuyen a transparentar el ejercicio del poder público, y los que ponen a la vista los objetivos y metas que orientan la acción pública, junto con la información necesaria para que terceros puedan hacer una evaluación sistemática de fines, metas y resultados, sirven al propósito de mejorar la ejecución de las políticas y la capacidad de la autoridad pública de obtener los resultados previstos.

Las expectativas generadas por la rendición de cuentas son elevadas. Sin embargo, las consecuencias de los mecanismos de vigilancia, responsabilidad y sanción en el control democrático, el gobierno de la ley y la eficiencia gubernamental son variables y deben investigarse sistemáticamente. De entrada, para promover una rendición de cuentas efectiva, es indispensable que existan conjuntos institucionales adecuadamente alineados en torno a propósitos comunes y que dispongan de sistemas de incentivos coherentes con esos propósitos. Los diseños institucionales formales tienden a estar compuestos de propósitos e incentivos

contradictorios. La consecuencia es que las reglas formales resultan inoperantes o fomentan el surgimiento de instituciones informales (Helmke y Levitsky, 2004; March y Olsen, 1995). Habitualmente, tratándose de asuntos públicos, las reglas informales sirven a los intereses particulares de individuos o grupos en concreto. Cuando esto ocurre, las instituciones que deberían hacer valer derechos y promover los intereses de la sociedad, en realidad se convierten en patrimonio de quienes se han apoderado de ellas.

Otro factor determinante de la ineficacia de las instituciones de rendición de cuentas es la debilidad organizacional y administrativa del Estado. Cuando la burocracia estatal carece de recursos financieros suficientes y de recursos humanos profesionalizados y técnicamente capaces, las instituciones que prosperan son las que refuerzan el poder del clientelismo, el patrimonialismo y el patronazgo. La operación eficaz de los mecanismos de rendición de cuentas, por tanto, no sólo depende del diseño institucional: también requiere capacidades organizacionales suficientes. Para hacer valer los procedimientos y darle credibilidad a las posibilidades de sanción política, legal o administrativa, es indispensable contar con un aparato que ejecute esas sanciones. Implementar una política de rendición de cuentas implica, entonces, reestructurar los incentivos institucionales y construir organizaciones públicas profesionalizadas y eficaces.

Rendición de cuentas en el caso mexicano

La estructura de la rendición de cuentas en los gobiernos locales está ligada a la estructura de la rendición de cuentas a escala nacional. En esta sección señalaré que la construcción de un sistema integrado de rendición de cuentas en México es un proceso en marcha. Durante la última década, se han llevado a cabo acciones relevantes, pero los instrumentos son todavía limitados, los eslabones son débiles y la estructura general está compuesta por partes insuficientemente integradas.

El discurso sobre la rendición de cuentas en el país ha cobrado vigor a raíz de la democratización del régimen. La democracia electoral en México, plenamente instituida desde 1996, ha motivado una revisión de fondo del diseño institucional

del Estado y sus capacidades. La consolidación del Estado mexicano alcanzada durante el siglo XX se hizo con base en una Constitución formalmente liberal y democrática que, en la práctica, se adaptó a las estrategias adoptadas por un partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El autoritarismo electoral construido y operado por el PRI funcionaba con base en un sofisticado entramado de instituciones formales e informales; sin embargo, ese régimen nunca tuvo como prioridad fortalecer la rendición de cuentas democrática.

Las capacidades de gobernanza estatal construidas en el régimen electoral-autoritario del PRI estuvieron dirigidas a establecer condiciones de gobernabilidad mediante una compleja red de clientelismo y corporativismo, en el marco de una política económica estatista y basada en la sustitución de importaciones. Los procesos de desregulación económica, apertura comercial, privatización y reducción la presencia estatal en el mercado impulsados durante la década de los noventa cambiaron la fisonomía de la política económica del país y pusieron de relieve la necesidad de mejorar la eficiencia administrativa del aparato público. Pero no fue sino hasta después de la elección presidencial de 2000 que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas han adquirido centralidad y se han convertido en ejes rectores de las reformas en la organización y funcionamiento del Estado.

La lógica gradualista de cambio y reforma institucional en el país ha implicado que los esfuerzos por introducir una estructura de rendición de cuentas se haya enfrentado con las normas, procedimientos y reglas informales que han servido para reproducir la opacidad y la discrecionalidad en el ejercicio de la función pública. La implementación políticas de transparencia y fiscalización, en otras palabras, no ha encontrado organizaciones públicas carentes de rutinas y formas de hacer ya establecidas. Las dificultades para lograr que el aparato público rinda cuentas se deben a que, por un lado, sigue siendo necesario alcanzar acuerdos políticos acerca de los diseños institucionales más convenientes; mientras que, por el otro, es necesario contrarrestar la fuerza de las trayectorias institucionales ya instituidas y de grupos de poder de todo tipo que obtienen rentas favorables de la manera en que ha operado el aparato público.

Los pendientes en materia de rendición de cuentas en México comienzan por la relación de control democrático entre electores y representantes políticos. Si bien

la rendición de cuentas electoral es en sí misma un instrumento con alcances claramente delimitados, sus efectos se ven atenuados si el diseño institucional deliberadamente le resta poder al voto. La prohibición de la reelección de los representantes es una de las principales limitaciones de la democracia electoral en el país. Para restituir influencia política a los ciudadanos sobre sus representantes es necesario levantar esa prohibición. Los aspectos concretos del diseño institucional pueden debatirse, pero es necesario que los legisladores locales y federales puedan reelegirse, lo mismo que los gobernadores, los presidentes municipales y, desde luego, el presidente de la república. El tabú que prevalece en México con respecto a la reelección presidencial está lejos de beneficiar a la democracia.

Las reformas necesarias para mejorar las condiciones de rendición de cuentas electoral no se limitan a eliminar la prohibición de la reelección. Al menos otra condición es necesaria: desaparecer el vínculo entre el voto por legisladores de mayoría y la elección de legisladores de representación proporcional, tanto en la cámara de diputados como en la de senadores. Para elegir representantes al Congreso federal, los electores votan por legisladores que compiten en distritos uninominales, pero ese voto sirve también para asignar legisladores con base en el principio de representación proporcional. Dejando de lado otros aspectos del sistema electoral que deben revisarse —el calendario electoral, el sistema mixto-mayoritario, la representación proporcional en el Senado, etcétera—, constituiría una mejora sustancial el que los votantes pudieran elegir por separado a sus representantes en distritos de mayoría y a los legisladores que ocupan escaños de representación proporcional.

El funcionamiento de las instituciones electorales ha dado lugar a dinámicas de competencia y representación políticas que han tenido, por otra parte, un efecto favorable en la activación de los pesos y contrapesos institucionales. La democracia electoral mexicana ha desencadenado transacciones horizontales entre múltiples actores políticos y poderes públicos. Esto ha tenido como consecuencia que los procesos legislativos y de implementación de las políticas públicas estén sujetos a los mecanismos de control y contrapeso establecidos constitucionalmente. En el plano de las relaciones horizontales entre los poderes, las cámaras del Congreso fungen como contrapeso del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial —fundamentalmente por medio de la Suprema Corte—, por lo que se han convertido en protagonistas centrales de

los procesos políticos en el país. En lo que hace a la estructura vertical de la división de poderes, los planos federal, estatal y municipal interactúan en un nuevo marco de relaciones intergubernamentales.

Sin embargo, a pesar de la reactivación de los pesos y contrapesos públicos, el traslape de funciones entre secretarías y dependencias y la poca coordinación entre programas gubernamentales sigue funcionando en detrimento de la rendición de cuentas. Pardo ha mostrado que, al interior del Poder Ejecutivo, tanto la Secretaría de la Función Pública como la Secretaría de Hacienda tienen facultades traslapadas de rendición de cuentas e impulsan programas desvinculados entre sí, lo que produce tensiones y reduce la eficacia de los controles legales y administrativos (Pardo, 2010). Otro factor decisivo ha sido la creación de órganos y dependencias públicos con atributos legales insuficientes para elevar los costos de la opacidad o la corrupción. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación, órgano del Poder Legislativo, a pesar de haber impulsado con activismo la revisión de las cuentas del Poder Ejecutivo, carece de las facultades legales para hacer prosperar los intentos de imponer sanciones a quienes hayan incurrido en faltas o incumplimientos legales o administrativos. Dificultades semejantes han encontrado otros órganos constitucionales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La CNDH tampoco tiene “dientes” demasiado filosos, pues sus recomendaciones no son vinculantes, y ha tenido periodos en los que su desempeño ha estado por debajo de las expectativas.

Los obstáculos para la rendición de cuentas pública tienen raíces de carácter estructural, pues los mecanismos legales y organizacionales para impulsar un sistema integrado de rendición de cuentas estatal se han creado apenas en fechas recientes y todavía quedan normas por definir e instrumentos por implementar. Claramente, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que representa un parteaguas, fue promulgada en junio de 2002. Otro programa, el Servicio Profesional de Carrera fue creado apenas en el año 2003 y su implementación todavía no puede describirse como un éxito. Sin menoscabo a su relevancia, sin embargo, el acceso a la información y la profesionalización de servicio público podrán contribuir a la rendición de cuentas en la medida en que se conviertan en componentes de un sistema integrado. La construcción de este sistema había quedado en suspenso,

hasta que en los años 2007 y 2008 se promulgó otro conjunto de reformas constitucionales y leyes reglamentarias en materia de acceso a la información, contabilidad gubernamental y evaluación del desempeño público. Este segundo conjunto de reformas establece las bases para un marco más integrado y certero para la rendición de cuentas.

De las reformas constitucionales de 2007 y 2008 son múltiples los aspectos a destacar. La reforma al artículo 6° constitucional, de julio de 2007, entre otros aspectos relacionados con la transparencia, hace explícitos los criterios mínimos del derecho a la información que deben cumplir los sujetos obligados en general y todos los órganos, dependencias y autoridades públicas federales, estatales y municipales, entre ellos la obligación de crear archivos y registros documentales del ejercicio gubernamental. La reforma al artículo 134 constitucional introduce el principio de la asignación presupuestal en los tres órdenes de gobierno con base en el cumplimiento de los objetivos preestablecidos. Otros principios de fiscalización y contabilidad gubernamental se introducen también con las reformas a los artículos 79, 116 y 112. El artículo 26 crea, además, el Sistema Nacional de Información Geográfica y Estadística, que puede constituirse como una institución clave en la generación y procesamiento de información relevante para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Las reformas citadas, no obstante, constituyen un conjunto de disposiciones que en términos de López-Ayllón y Merino (2010): “todavía no tienen los medios ni la articulación suficientes para producir una verdadera política de rendición de cuentas”.¹ De acuerdo con estos autores, para alcanzar este objetivo es necesario armonizar al menos cuatro conjuntos de disposiciones: los mecanismos de planeación democrática creados en la década de los 80 del siglo XX; el recién creado sistema de ejercicio presupuestal que introduce la modalidad de evaluación de resultados; el sistema de fiscalización, que debe articularse con los dos anteriores por medio de un régimen de contabilidad gubernamental, y el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Llevar a cabo esta armonización requiere tiempo, voluntades concertadas y procesos de aprendizaje institucional.

¹ Véase también un análisis detallado en Cejudo (2009).

Con base en estas consideraciones, la conclusión de López-Ayllón y Merino (2010: 27) es elocuente: “De modo que todavía estamos lejos, muy lejos, de rendir cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes en México”.

La rendición de cuentas en los municipios mexicanos

Durante la última década, a partir de la publicación de la Ley de Transparencia en el ámbito federal en 2002, la transparencia ha adquirido centralidad en los gobiernos municipales. Las experiencias registradas van creciendo en número, y a partir de ellas se están haciendo aportaciones relevantes. Del lado de los programas gubernamentales, se puede destacar un documento editado por la Secretaría de la Función Pública que contiene un listado de 14 acciones destinadas a orientar las acciones de mejora en la transparencia municipal (véase cuadro siguiente). Por otra parte, mención especial amerita el *Premio Gobierno y Gestión Local*, impulsado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, El Colegio de la Frontera Norte y otras organizaciones sociales.² Este premio ha promovido la innovación gubernamental y ha recompensado los esfuerzos más notorios realizados por funcionarios y dependencias municipales durante los últimos años.

² Véase Guillén, López y Rojo (2006), y Guillén y Rojo (2010).

CUADRO 12. RECOMENDACIONES PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

La Secretaría de la Función Pública, USAID, Proyecto Atlatl, ICMA, CESEM e INAFED recomiendan 14 "acciones básicas".
1. Garantizar el acceso a la información pública municipal.
2. Crear y poner en acción los consejos municipales.
3. Procurar que el cabildo funcione con criterios de transparencia.
4. Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal.
5. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana.
6. Publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad.
7. Brindar atención de calidad a la ciudadanía.
8. Difundir los reglamentos municipales.
9. Difundir información sobre trámites, permisos, licencias, concesiones y servicios municipales.
10. Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública.
11. Informar sobre los ingresos totales del alcalde, regidores y funcionarios.
12. Informar sobre los proveedores del municipio.
13. Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales.
14. Publicar los gastos de comunicación social y de representación.

Fuente: SEGOB (2004).

Los esfuerzos en materia de transparencia, sin embargo, no deben tomarse como indicios de que una política de rendición de cuentas se está generalizando en los gobiernos municipales. Si se aspira a reinventar el rol de los gobiernos municipales en la gobernanza democrática mexicana, es preciso reconocer que el camino por recorrer tiene la forma de una senda prolongada y cuesta arriba. En primera instancia, el escenario político en el que se inserta la gestión municipal se caracteriza por una intensa competitividad electoral, múltiples atribuciones y obligaciones legales, y un sistema incipiente pero todavía inconsistente e ineficaz de fiscalización, control y rendición de cuentas. Desde los años ochenta del siglo pasado, y en especial durante la siguiente década, la normalización de la competitividad electoral introdujo un valioso dinamismo en la estructura constitucional de los tres órdenes de gobierno. Una vez desarticulada la línea de autoridad informal que iba desde los ayuntamientos al presidente de la república, los estados y municipios se han convertido en escenarios de un pluralismo político que se caracteriza por la agguerrida disputa por los votos. La competencia electoral a escala local ha dislocado el poder del centro como instancia de coordinación política y gubernamental.

Esta faceta ha dado lugar, simultáneamente, a notorias dificultades de coordinación intergubernamental, que se acrecienta cuando se forman gobiernos en los que los poderes Ejecutivo y Legislativo locales están en poder de distintos partidos políticos. Hasta la reforma del artículo 73 constitucional en 2008, en lo que respecta a la contabilidad de los tres órdenes de gobierno, la ausencia de instrumentos adecuados para la fiscalización de los recursos que ejercen las entidades federativas y los que se asignan a los municipios había creado amplios márgenes para la opacidad y la discrecionalidad. Está por verse qué tanto pueden revertir esta situación las reformas promulgadas. La regla ha sido que tanto los gobiernos estatales como los municipales han hecho un uso de los recursos presupuestarios que les han sido asignados, si no discrecional y destinado a objetivos políticos inmediatos, sí al menos poco claro y poco informativo acerca del ejercicio.

En segundo lugar, el diseño institucional del gobierno municipal está en la raíz de las diversas problemáticas que limitan el desarrollo de los municipios en materia de gestión, desempeño, transparencia y rendición de cuentas. Merino ha resaltado una tensión de fondo: la reforma constitucional de 1999 le dio al municipio el esta-

tus de un ámbito de gobierno con plenos derechos y atribuciones propias y exclusivas, cuyo sentido y función es la del desarrollo urbano (Merino, 2006). No obstante, las leyes federales secundarias, que son definidas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo, hacen partícipes e involucran a los municipios en la multiplicidad de objetivos y tareas que esas leyes obligan a cumplir. En la práctica no existe una definición inequívoca del rol político de los municipios. En pocas palabras, el federalismo mexicano adolece de poca claridad en la distribución de las competencias en los tres órdenes de gobierno, y el municipio, en particular, debe cumplir a la vez su mandato constitucional y las múltiples atribuciones y obligaciones directas e indirectas que vienen establecidas en las leyes federales.

En tercer término, si la transparencia y la rendición de cuentas requieren organizaciones públicas competentes y eficaces, otros elementos del diseño institucional son factores determinantes de que en este orden de gobierno existan limitadas capacidades de gestión. Por una parte, las aportaciones federales y las participaciones presupuestarias desincentivan el desarrollo de capacidades de recaudación fiscal local, lo cual va en detrimento del desarrollo más amplio del aparato gubernamental. Por otro lado, a la par que los municipios tienen facultades y capacidades limitadas de recaudación de impuestos, deben responder a múltiples exigencias de programas estatales y federales. Para ello, sin embargo, no cuentan con una burocracia profesionalizada ni un servicio civil de carrera (Merino, 2005). Como mecanismo de gobernanza predomina la improvisación y no el desarrollo a largo plazo de modelos de gestión profesionalizada. Es difícil entonces establecer políticas institucionales de transparencia y rendición de cuentas, si no existen recursos humanos capacitados y la estructura gubernamental es endeble e inestable.

Concretamente, en cuarto lugar, la columna vertebral de la rendición de cuentas democrática —el sistema electoral—, con todo y la amplia variedad de arreglos existentes en los municipios mexicanos, tiene un diseño que reproduce la desarticulación entre electores y representantes que caracteriza a las instituciones electorales en el país. La autoridad de los gobiernos municipales gira en torno al presidente municipal, que es electo de manera directa por los votantes. El presidente municipal encabeza el cabildo, integrado por regidores y síndicos que también son electos de manera directa. El cabildo cumple, entonces, de manera simultánea, una función de

legislación y emisión normativa, y de control y supervisión de los programas ejecutados por la administración municipal. En este esquema, sin embargo, existen condiciones que dan a los líderes y a los partidos políticos un amplio margen de acción que no queda bajo un estricto control electoral.

Por principio de cuentas, la rendición de cuentas electoral supone que los votantes están informados acerca de las promesas de campaña de los gobernantes y pueden evaluar las consecuencias de las políticas impulsadas por la administración en turno. Este supuesto puede cumplirse de manera variable. En cualquier caso, para un votante es más sencillo efectuar dicho análisis si solamente existe un nivel de gobierno al cuál atribuirle los efectos de las políticas públicas. En los regímenes con varios niveles de gobierno, esta tarea resulta mucho más complicada por definición, pues los electores necesitan informarse de los ámbitos de acción de cada nivel de gobierno y diferenciar sus programas y políticas. En un sistema federal como el mexicano, en el que inclusive normativamente existe traslape entre los tres órdenes de gobierno e insuficiente definición de las atribuciones de cada uno, los costos de información se elevan. Desde luego, los electores pueden hacer rendir cuentas a los gobiernos municipales por su desempeño en materia de drenaje, limpieza de las calles, alumbrado público, organización del tránsito vehicular, entre otros aspectos, pero el rol que desempeñan los gobiernos municipales en otros programas públicos no es sencillo de discernir.

El sistema electoral utilizado en el plano municipal, adicionalmente, reproduce el extenso control que tienen los líderes y los partidos políticos sobre la función pública. La elección directa de los presidentes municipales, regidores y síndicos, aunque es directa, se hace mediante listas cerradas y bloqueadas, que le garantizan a la lista que encabeza el presidente municipal una mayoría en el cabildo. Si bien las regidurías y sindicaturas obtenidas bajo criterios de representación proporcional dan cabida a otras fuerzas y partidos políticos, esta pluralidad ejerce una función limitada de contrapeso, pues el presidente municipal cuenta ya con una mayoría de regidores de su partido o coalición electoral. La principal limitante en este contexto se origina en que los votantes no ejercen control sobre las listas de los regidores y síndicos que acompañan a los candidatos a la presidencia municipal, pues esas listas vienen predefinidas y no se pueden modificar, como en las listas no bloqueadas. Los

cabildos están integrados, entonces, por representantes que fueron incorporados a las listas por las dirigencias partidistas, creando incentivos para que esos representantes sean leales a los personajes que favorecieron su nominación. La prohibición de la reelección en los cargos de representación popular debilita todavía más el voto del electorado. Ciertamente, la reelección de presidentes municipales e integrantes del cabildo es un tema que debe tratarse con detenimiento, para evitar implantar un sistema que perpetúe en el poder a líderes apoyados por numerosas clientelas; pero en un balance general, es un tema que no debe salir de la agenda de la reforma política de los municipios.

Dicho en otras palabras, la estructura de los sistemas electorales municipales establece canales sumamente reducidos para que la agenda de gobierno local se construya mediante un diálogo fluido y responsivo entre el electorado, los partidos políticos y los representantes populares. Antes bien, la agenda de los municipios responde a los intereses de los líderes de los partidos políticos —el PRI, el PAN, el PRD y otros, en ocasiones—, y especialmente, del presidente municipal. Como sucede en los gobiernos estatales, los ayuntamientos también funcionan como espacios en los que las políticas partidistas y los liderazgos del momento influyen marcadamente en la estructura administrativa del gobierno y en la operación de los programas públicos.

El quinto punto a resaltar es que los mecanismos de coordinación que existen al interior de los gobiernos municipales establecen incentivos y pautas de acción disociados de la eficiencia en la rendición de cuentas. Al interior de los ayuntamientos, tanto la tesorería y la contraloría interna como el síndico cumplen funciones de supervisión, vigilancia y control del ejercicio de los recursos públicos y evaluación de los programas gubernamentales. Cada uno de estos agentes, a su vez, ejerce un mandato que se origina en una fuente distinta. La tesorería es responsable ante los integrantes del cabildo que participaron en el nombramiento de su titular —un proceso en el que influye notablemente el presidente municipal—; los contralores deben su puesto al presidente municipal, como regla general; y los síndicos procuradores son responsables del control interno del ayuntamiento ante el cabildo. Con independencia de la capacidad técnica desarrollada por cada una de estas agencias, la dificultad radica en la disociación de incentivos que hay entre ellas. Cejudo y

Ríos-Cázares (2010) subrayan los problemas de coordinación a los que se ven sujetos los municipios debido a las responsabilidades formales e informales que tienen las tesorerías, los síndicos y las contralorías internas. Las políticas partidistas son difícilmente erradicables de un entorno en el que el presidente municipal y los partidos políticos ejercen una influencia decisiva en el nombramiento de las listas de regidores y en la asignación de los puestos de la administración municipal. Si a esto se añaden las limitaciones en la disponibilidad de recursos y personal capacitado para cumplir con funciones técnicas altamente complejas, es previsible que las políticas de control y transparencia en el interior de los municipios sean precarias y fragmentadas.

En sexto lugar, existe otro ámbito en el que se encuentran dificultades para disponer de procedimientos e instrumentos efectivos de supervisión y control: las relaciones entre los ayuntamientos y las legislaturas estatales. Los gobiernos municipales tienen la obligación de rendir cuentas ante las legislaturas estatales por principio, pues representan la soberanía de cada estado en el marco del pacto federal; más concretamente, los congresos locales deben evaluar el uso que hacen los municipios de los recursos públicos que les son asignados. Las legislaturas disponen, para tal efecto, de órganos de fiscalización —siguiendo el modelo de la Auditoría Superior de la Federación—. Idealmente, los congresos estatales deberían vigilar la contabilidad y los resultados de los programas públicos realizados por los municipios. No obstante, Cejudo y Ríos-Cázares (2010) han identificado diversas situaciones problemáticas que impiden que las legislaturas cumplan con esta tarea. De entrada, los órganos de fiscalización en las legislaturas estatales tienen atribuciones normativas variables y con frecuencia carecen de recursos humanos y financieros para llevar a cabo con éxito su labor. Para continuar, la rendición de cuentas de los municipios se ve limitada por la falta de precisión y consistencia en los lineamientos que las legislaturas deben adoptar para evaluar la cuenta pública y los programas de los ayuntamientos; también por la poca claridad que existe sobre quienes han de ser los sujetos de las sanciones que deben imponerse, sobre todo en los casos de acciones y decisiones que involucran a órganos colegiados o a más de un agente; y en última instancia, por la incapacidad que tienen los órganos legislativos de fiscalización para imponer sanciones o fin-

car responsabilidades a las autoridades y funcionarios municipales. Adicionalmente, como subrayan estos autores (Cejudo y Ríos-Cázares, 2010: 107), la evaluación que realizan los órganos legislativos de fiscalización se centra en aspectos contables, dejando de lado el impacto de las decisiones políticas.

Por último, si los instrumentos electorales e intraestatales de rendición de cuentas generan incentivos desalineados, inducen problemas de coordinación y tienen como resultado una eficacia limitada, queda del lado de la ciudadanía la posibilidad de desencadenar procesos que hagan valer el gobierno de la legalidad y la responsabilidad pública. Sobre todo en el plano local, los ciudadanos tienen la oportunidad de involucrarse activamente en los asuntos públicos e incidir en el quehacer del gobierno —o al menos así dice la teoría—. En el país en su conjunto, el rol de la ciudadanía y las organizaciones sociales en la conducción de la acción pública ha venido adquiriendo importancia. Sin embargo, todavía hace falta desarrollar capacidades cívicas y construir mecanismos de participación y coordinación públicos sostenidos y eficaces.

Por lo regular, las experiencias de participación ciudadana son episódicas, pues no consiguen institucionalizarse adecuadamente. De la misma manera, los instrumentos participativos no necesariamente involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones. Éste es uno de los puntos que se puede resaltar de un análisis de las experiencias de participación a escala municipal en México realizado por Cabrero (2006). En este trabajo se muestra que, del conjunto de casos de experimentación participativa, sólo 14 por ciento es de “alta intensidad”, en la que los ciudadanos participan en la toma de decisiones y monitorean los resultados del gobierno; en cambio, hasta 45 por ciento son experiencias de “baja intensidad”, en las que la ciudadanía son beneficiarios de los servicios gubernamentales.

El involucramiento de la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas es, sin duda alguna, un componente necesario para hacer efectivos los instrumentos de acceso a la información y evaluación del quehacer gubernamental. Sin embargo, a manera de hipótesis empírica, es de esperarse que su influencia vaya adquiriendo importancia de manera correlativa al fortalecimiento de los mecanismos electorales e intraestatales de rendición de cuentas.

Conclusiones

A pesar de múltiples esfuerzos locales, y de diversas reformas constitucionales y legales de carácter nacional y estatal, la implementación de una política integrada y coherente de rendición de cuentas en los municipios mexicanos enfrenta todavía considerables desafíos. En este trabajo he señalado que esos desafíos se originan en que el marco general de la rendición de cuentas en México ha hecho progresos significativos en una década, pero se encuentra todavía en una fase de transformación y ajuste. En lo que hace concretamente a los municipios mexicanos, la configuración de mecanismos sólidos y eficaces de transparencia y rendición de cuentas se ve dificultada por múltiples factores: el entramado institucional del federalismo mexicano del que forman parte, las dinámicas electorales en las que están inmersos y las propias limitaciones de las atribuciones legales, facultades institucionales y capacidades organizacionales de las que disponen. Este conjunto de factores establecen incentivos desalineados e inducen comportamientos y formas de operar poco eficaces, poco responsables y poco transparentes.

Son numerosas las reformas y diversos los cambios que deben impulsarse. Paradójicamente, esto implica, al menos en parte, ir más allá de los esfuerzos estrictamente locales. Más allá de la relevancia que tienen las iniciativas de actores sociales y servidores públicos en los municipios del país, el diseño institucional para la rendición de cuentas municipal requiere elaborarse en un plano de alcance nacional. Las reformas constitucionales de 2007 y 2008 en la materia ilustran el punto: la institucionalidad municipal requiere definirse de tal manera que quede integrada en un sistema más amplio de coordinación política e intergubernamental. Así como los municipios podrán convertirse en actores estratégicos del desarrollo del país si los procesos de reforma y rediseño institucional fortalecen de manera integral y coherente las capacidades de autogobierno a escala local, así sucede también con la política de rendición de cuentas. Para instalar una política robusta de rendición de cuentas en el ámbito municipal, es necesario establecer parámetros de responsabilidad y coordinación que integren de manera coherente los planos local, estatal y federal.

Las rutas para el cambio institucional y la consolidación de nuevos y más eficaces mecanismos de rendición de cuentas son varias, pero también son múltiples

los obstáculos que pueden aparecer en el camino. Para revertir una situación dada es necesario contar ya sea con la cooperación de quienes se benefician de las circunstancias prevalecientes, o con el poder suficiente para obligar a esos actores a apegarse a las nuevas reglas. Las buenas intenciones pueden descarrilarse ante las dificultades para convencer u obligar legítimamente. Por este motivo, es preciso reconocer que la construcción de mecanismos de control democrático, implantación del gobierno de la ley y mejora de la calidad gubernativa tiene lugar en escenarios donde la contraposición de intereses, y los desequilibrios de poder puede dar resultados imprevistos o hacer contraproducentes los impulsos de reforma.

La creación de instrumentos de rendición de cuentas coherentes y eficaces requiere la construcción de compromisos públicos firmes y duraderos. El cambio institucional y el rediseño de los instrumentos de rendición de cuentas difícilmente pueden llevarse a cabo en abstracto. Para revertir la influencia de los intereses particulares que se sostienen sobre las reglas informales que están enquistadas en las instituciones públicas, es necesario que existan coaliciones políticas robustas. La extensión y la durabilidad de los compromisos públicos son claves para afianzar la rutinización de las instituciones emergentes y asegurar el aprovisionamiento suficiente de recursos materiales y humanos para hacer valer los procedimientos institucionales.

Es cierto, por tanto, que la tarea de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas será siempre una tarea permanente e inacabada. Sin embargo, es necesario calificar esta aseveración: que sea una tarea inacabada no implica que el avance sea progresivo y sostenido. Hay momentos y circunstancias en los que pueden encontrarse resistencias, inercias y retrocesos. La suerte de las políticas de transparencia y acceso a la información en el país, tanto a escala nacional como subnacional, sirve como ejemplo: los logros en transparencia son frágiles y están persistentemente bajo asedio. Para que los avances políticos e institucionales en los gobiernos locales apunten en la dirección correcta, es necesario que la rendición de cuentas sea una tarea inacabada en un sentido muy específico: que sea una actividad continua de innovación en materia de mejora de la eficiencia gubernamental, la responsabilidad pública y la legitimidad democrática.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Behn, Robert D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Bovens, Mark (2010). "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, vol. 33, núm. 5, pp. 946-967.
- _____. (2007). "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4.
- Cabrero, Enrique (2006). "Participación y deliberación en la acción pública local: la experiencia municipal" en Seele, Andrew y Leticia Santín del Río (eds). *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ágora, Washington, D.C., pp. 163-180.
- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos - Cázares (2010), "La rendición de cuentas del gobierno municipal", en Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 87-114.
- Cejudo, Guillermo (2009). *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*, Auditoría Superior de la Federación [Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, 12], México.
- Fung, Archon (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance", en *Public Administration Review*, 66, pp. 66-75.
- Guillén, Tonatiuh, Pilar López y Pablo Rojo (2006). *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Guillén, Tonatiuh y Pablo Rojo (2010). *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*, El Colegio de la Frontera Norte y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 4, pp. 725-740.

- López-Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2010). “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Merino, Mauricio, Sergio López y Guillermo Cejudo (coords), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mashaw, Jerry (2008). “Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad”, en John M. Ackerman, (ed.), *Más Allá del Acceso a la Información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad de Guadalajara, Cámara de Diputados –LX Legislatura, CETA, México, pp.119-174.
- Mainwaring, Scott, Timothy Scully y Jorge Vargas-Cullel (2010). “Measuring Success in Democratic Governance”, en Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, pp. 11-50.
- Mainwaring, Scott (2003). “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds), *Democratic Accountability in Latin America Oxford*, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-33.
- March, James y Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*, The Free Press, Nueva York.
- Merino, Mauricio (2006). “La importancia de las rutinas: marco teórico para la investigación sobre la gestión pública municipal en México”, en Andrew Seeley y Leticia Santín del Río (eds), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ágora, Washington, D.C, pp.113-114.
- _____. (2005). “Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional”, en Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (coords), *El Estado mexicano: herencias y cambios*, Porrúa, México.
- Melvin J. Dubnick, (2003). “Accountability and the Promise of Performance: in Search of the Mechanisms”, trabajo presentado en el *Annual Meeting of the American Political Science Association 2003*, 28 al 31 de Agosto, Philadelphia, Ph.
- Moreno, Erika, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart (2003). “The Accountability Deficit in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 79-131.

- O'Donnell, Guillermo (1998). “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, pp. 112-126.
- Olvera, Alberto y Ernesto Isunza (2004). “Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”, en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y política sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM, INDESOL, COMECOSO, pp. 335-358.
- Pardo, María del Carmen (2010). “La rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno”, en Merino, Mauricio, Sergio López y Guillermo Cejudo (coords), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 29-86.
- Pierre, Jon y B. Guy Peter (2000). *Governance, Politics and the State*, Macmillan Press, Londres.
- Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información [Cuadernos de transparencia, 3], México.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2004), *Transparencia municipal: 14 acciones básicas*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), México,
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2003). “Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, pp. 309-332.

Capítulo 6

Gestión Asociada en el Ámbito Público: Una Propuesta Integral para el Desarrollo

Marcela Reyes Ruiz

Coordinadora de Posgrado e Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales
y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC).

José Ascención Moreno Mena

Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales
de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC).

Introducción

El presente trabajo pretende dar cuenta, en términos del debate actual, sobre la importancia de adoptar un enfoque de gestión asociada; esto alude al trabajo de diferentes actores sociales cuyo interés común es el desarrollo social y económico ante un Estado centralizador, una administración ineficaz y clientelista que privilegia el mercado y monopoliza la esfera pública; que inhibe la participación. A lo anterior se suma la crisis de legitimidad y descrédito de los partidos, y una sociedad cada vez más demandante. El ciudadano se está convirtiendo en cogestor para recuperar el espacio público y así poder satisfacer sus demandas. Sin embargo, a decir de Koiman, ningún actor público o privado tiene el conocimiento o la información necesarios para dar respuesta a los problemas. En este sentido, se están produciendo profundas transformaciones tanto en la noción como en la práctica de los gobiernos tendientes a reforzar el carácter ejecutivo, a la par que el discurso de la participación ciudadana se ha convertido en un lugar central.¹

¹ Como compensación a esa carencia funcional, han crecido y desarrollado un notable robustecimiento las organizaciones representativas de intereses sectoriales, las fundaciones, las ONG, etcétera, las cuales han tomado protagonismo en la elaboración de políticas públicas y proyectos derivados de ellas, y en su implementación, además de que se han convertido en protagonistas de actividades de gestión asociada (Arnoletto, 2009).

Génesis del análisis de gestión asociada

El concepto de gestión asociada, no obstante su corta existencia, ha significado para distintas cosas para diferentes autores. Conviene entonces precisar su entendimiento y evolución conceptual. A la relación de los gobiernos y las organizaciones sociales se le ha denominado gestión asociada.² Para Clemente (2003), el modelo de gestión asociada es:

Una alianza de trabajo entre diferentes actores sociales, cuyo interés común es el desarrollo social y/económico en cualquiera de sus dimensiones y escalas. Se trata de un modelo donde las partes, a partir de acuerdos explícitos y públicos, se asocian para resolver problemas de interés social.³

Otra acepción refiere a modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil (OSC), en su sentido más amplio (Rosenfeld y Cardally, 2003).⁴ En este sentido, también Lecay (2006) alude al reconocimiento de las virtudes de los actores sociales en la resolución de los problemas públicos, donde el Estado⁵ tiene funciones de coordinación con empresas privadas y organizaciones sociales para establecer una alianza efectiva.

² Este concepto tiene diversas connotaciones: se relaciona con los términos “coordinación”, “articulación”, “alianzas estratégicas”, que provienen de los enfoques gerenciales de las instituciones públicas y de las empresas, y que fueron asumidos por todo tipo de instituciones.

³ En la gestión asociada se pueden considerar los siguientes puntos: a) autonomía relativa de cada uno de los componentes de la alianza; b) contribuciones diferenciadas y complementarias de las partes; c) representatividad y/o legitimidad de actores, y) democracia en los vínculos (Clemente, 2000).

⁴ Esta definición implica la conformación de escenarios de planificación intersectoriales, interdisciplinarios y pluripartidarios que se manejan con reglas del juego claras. Véase Rosenfeld y Cardally (2003).

⁵ *Gestionando interdependencias* entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global (Prats, 2005).

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en procesos de gestión asociada y alianzas para el desarrollo representan un nuevo modo de influir en las políticas públicas, capitalizando los procesos de descentralización⁶ y la importancia que han cobrado los gobiernos locales, de manera que se consoliden nuevas formas de acción y articulación con otros actores (Clemente, 2003).

La gestión asociada se refiere a una concepción y un método que propicia una forma de gestión concertada entre el Estado y la sociedad, lo que da lugar a acuerdos, negociaciones o concertaciones, así como al diseño de propuestas, integrando visiones e intereses diferentes y hasta contrapuestos. De lo que se trata es de pasar en las relaciones Estado-sociedad, es decir, entre decidores y organizaciones sociales, a la explicación concreta y clara de un pacto de resolución conjunta. Los procesos de gestión participativa son escenarios altamente propicios –cuando contruidos con métodos correctos y practicados con suficiente seriedad– para la reconstrucción del pacto entre sociedad y Estado, a los efectos de gestionar los cambios que se presentan.

Esta concepción sostiene que la gestión de las decisiones es asociada, lo que significa que aun cuando ciertos órganos tengan la responsabilidad de tomar decisiones que les competen por sus atribuciones legales, la preparación de las mismas tiene que ser articulada, participativa e integrada. Supone una relación entre distintos actores mediante reglas que les permiten acordar y consensuar la toma de decisiones, trabajando para la resolución de las contradicciones. Los procesos de gestión asociada conllevan un modelo de prácticas inéditas, en las que se oficia un espacio de articulación entre los ciudadanos, los gobernantes y otros sectores sociales, tendiente a superar la tradicional relación Estado-sociedad atravesada por enfrentamientos políticos, ideológicos y hasta por concepciones radicalmente distintas en torno a los modelos de acción necesarios para promover el desarrollo y la

⁶ Un aspecto importante en las regiones son los procesos de descentralización operados en los ochenta que han favorecido la participación efectiva de las OSC; la descentralización está íntimamente ligada a la liberación económica y la transición democrática. La descentralización, a decir de Oxhorn (2004), se entiende como la transferencia de poderes a diversos niveles, lo cual ha permitido la construcción social de la ciudadanía, además de potenciar la apertura de políticas más limitadas a nivel local y la descentralización democrática (Oxhorn, 2004).

solución de los problemas. Este escenario (para unos y otros actores) es considerado como el espacio y el momento propicio para el diálogo, la presión y la negociación; por otra parte, la existencia de una estructura normativa que privilegia la pluralidad, los consensos y las decisiones grupales haría sustentable en el largo plazo toda iniciativa de gestión asociada y desarrollo local emprendida (Brites, 2005). Así, en el marco de las iniciativas del desarrollo local, gobierno y sociedad se complementan. Los ciudadanos y comunidades conforman el recurso humano de los municipios y asumen roles crecientemente relevantes en las actividades de gestión del desarrollo, proceso que, por otro lado, profundiza la democratización en la toma de decisiones (Brites, 2005).

Para Clemente (2003), dentro del modelo de gestión asociada la interacción del Estado con las organizaciones civiles constituye un vehículo para el desarrollo. Las características de la gestión asociada en términos de Arnoletto (2009) son:

- La gestión asociada corresponde a formas más avanzadas del proceso de democratización, como mecanismo para superar la crisis de representación política.
- Es propia de fases más avanzadas de organización social, y constituye un camino hacia la profundización democrática de la acción pública.
- Mejora la articulación gobierno-sociedad.
- Es un espacio de planificación-acción.
- Los fines y medios de la GA como vía de instrumentación de proyectos socialmente consensuados se refieren a la configuración de los sucesivos escenarios participativos (Arnoletto, 2009: 55).

La gestión asociada y la alianza tienden a promover mayor un acercamiento de la sociedad y del gobierno corresponsable con sus habitantes, para elevar el nivel de sus funciones y no sólo estacionarse en el proceso de desarrollo gubernamental que se enfoca en resolver problemas, sino pasar al nivel que genera escenarios de desarrollo conjuntamente con los beneficiarios.

La gestión asociada como método

La gestión asociada como método incluye la creación de escenarios formales de planificación-gestión, procedimientos y reglas de funcionamiento, así como la sistematización de los mecanismos de la cogestión. Llamamos escenarios formales de planificación-gestión a espacios de articulación formalizados como procesos decisivos con reglas definidas, los cuales se construyen por acuerdos. Los ciclos de escenarios formales producen un conocimiento anticipado que posibilita a los grupos sociales pensar de una manera diferente al contexto, en un marco de confianza y solidaridad, abriendo a su propia configuración perspectivas previsoras de cambios futuros.

En cuanto a la sistematización de mecanismos de cogestión en un proyecto en red de este tipo, la práctica de gestión asociada impulsa la secuencia de escenarios y es también su resultado. Realiza una interacción temprana de actores en el grupo inicial de la experiencia que se va reconfigurando y ampliando hasta alcanzar nuevos niveles de decidores políticos, técnicos, comunitarios, académicos, entes gubernamentales y no gubernamentales, y diversas disciplinas y sectores.

La gestión asociada, considerada como un componente del desarrollo para promover estrategias y mecanismos que satisfagan las necesidades básicas de la población, debe ser concebido como *un espacio de articulación* que promueva la intervención de todos los actores sociales: vecinos, gobernantes, cámaras empresariales, cooperativas, iglesia, ONG, ciudadanos, etcétera, involucrados en un solo objetivo, un solo trabajo: desarrollar los recursos y las estrategias necesarios para emprender los cambios que la sociedad requiere (Brites, 2005). En este contexto, la participación de la sociedad civil se concreta en todas las instancias del proceso: análisis situacional, propuesta estratégica, factibilidad, gestión, y monitoreo y ajuste, establecidas en forma simultánea y compleja, tal cual aparecen en la nueva realidad (Rosenfeld, 2005).

Gestión asociada, participación y desarrollo

La importancia de la participación en el desarrollo es un tema central para recuperar el espacio público y así legitimar su papel con el gobierno, lo que implica un nuevo rol del Estado y la sociedad. El Estado reconoce las virtudes de los actores sociales en las resoluciones de los actores públicos, donde las organizaciones sociales, empresas en alianza efectiva con el gobierno,⁷ impulsan proyectos de desarrollo que a decir de Stiglitz (1998) son estrategias para el desarrollo económico y de las capacidades existentes en una sociedad para resolver disputas, impulsar consensos, y concertar con el Estado y el sector privado, en donde la autogestión, la participación ciudadana y la cooperación en redes requieren de instituciones⁸ del poder público como marco de acción (Lecay, 2006), y en donde el Estado busque contrarrestar las redes clientelares y tradicionales e implementar mecanismos de participación (Veneziano, 2005).⁹

Diversos autores coinciden en señalar la importancia de la participación en los proyectos de desarrollo —Stiglitz (1998), Kliksberg (2001), Fukuyama (2001), Bolos (2003) y Clemente (2000) —. Asimismo, los organismos internacionales OCDE (1993), Banco Mundial (1993) y PNUD (1993) indican que la participación no es simplemente una idea, sino una nueva forma de cooperación para el desarrollo. Vista la participación como un atributo de la sociedad civil, esta fortalece el capital social¹⁰ como un elemento central en la transformación duradera de la sociedad, don-

⁷ Donde el gobierno desempeña funciones de coordinación sin subordinarse, creando una red de interdependencia entre distintos actores (Lecay, 2006).

⁸ Existe una relación estrecha entre las instituciones políticas democráticas y el crecimiento, ya que éstas son más sensibles a las demandas de sus ciudadanos y la efectiva utilización de los recursos, dado que una mayor calidad de las instituciones reduce los costos de transacción y promueve un mayor rendimiento económico (Clague, 2001, y Putman, 2003).

⁹ A través de implantar mecanismos innovadores de participación, se trata de redes socio-gubernamentales, que pueden permitir un mayor grado de transparencia y responsabilidad, y ese control de los actores político-institucionales implican una *cultura cívica* que haya acumulado a lo largo de la historia el llamado *capital social* (Veneziano, 2005).

¹⁰ El capital social, descubrimiento reciente de las ciencias del desarrollo. Para Putman, el CS es el agregado de relaciones de confianza de las redes sociales no jerárquicas y de las normas recíprocas

de la evidencia empírica revela los beneficios de la participación en proyectos de desarrollo (Bolos, 2001).

Para Kliksberg (2001), las organizaciones están buscando una nueva redistribución de las funciones del municipio y la sociedad civil. Con la instalación de nuevas formas de democracia directa y representativa, estos mecanismos actúan como ampliadores de capital social, dado que se amplía la capacidad de cooperación, creando un clima de confianza entre los actores y generando estímulos para un comportamiento cívico constructivo (Kliksberg, 2001: 123). En este sentido, la presencia y participación de la sociedad civil incrementa la efectividad de los proyectos de desarrollo si y sólo si éstos tienen claro su papel y no sólo se trata de receptores de recursos. Asimismo, el gobierno considera la participación con un factor clave para lograr la eficiencia gubernamental en los programas de desarrollo local, específicamente en la implementación de las políticas públicas dirigidas a lograr la equidad y —un *plus práctico* a decir de Kliksberg (2001)— una legitimidad macroeconómica gerencial (Cabrero, 2003). De acuerdo con Goulete en Bazdresh (2003), la participación es un elemento práctico común para facilitar la interacción y el diálogo entre gobernantes y gobernados cuando se trata de tomar decisiones y llevar a cabo proyectos de desarrollo, donde confluyen tres racionalidades: la política, la técnica y la ética, y donde la praxis juega un papel central para tomar mejores decisiones (Bazdresh, 2003).

La variable territorial adquiere importancia como lugar de construcción social y política, como instancia organizadora del desarrollo y de la transformación social y económica de un espacio local o regional,¹¹ lo cual se basa en las potencialidades del territorio dirigido estratégicamente por distintos actores (Carmona, 2005). En

que existen en la sociedad (World Bank, 2003). Algunos estudios adjudican al capital social un porcentaje mayoritario del desarrollo económico de las naciones a finales del siglo XX. Indican que allí hay claves decisivas del progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno y la estabilidad democrática (Kliksberg, 2001: 5).

¹¹ La clave para el desarrollo son los actores locales, la organización y la flexibilidad en el trabajo, con instituciones locales y regionales fuertes (Coe, 2004). El desarrollo regional dependerá de crear y reforzar el valor de los activos locales por medio del fortalecimiento de instituciones (gobiernos) que dan valor a las actividades productivas mediante la educación de la fuerza de trabajo, la promoción de firmas y el fortalecimiento de emprendedores.

este sentido, un aspecto importante en el análisis de la distribución espacial de las actividades se ubica el desarrollo geográfico de todos los actores: ciudadanos, firmas, gobiernos locales y estatales. Influenciados por la revolución tecnológica, los factores son convergencia, saturación, distribución de empresas, control, innovación, focalización, flexibilidad, integración, industria, redes y centralización (Bakis y Roche, 2003).

La geografía es el principal medio por el cual se administra el poder y el control de la organización espacial de los territorios, la vigilancia, el orden o limpieza espacial, y la expresión de una ideología basada alrededor de dichos factores y otros como la raza y el género. Esto constituye un canal de interacción entre las principales fuerzas sociales y culturales, situadas dentro de fuerzas económicas y políticas que se intersectan mediante escalas sociales y espaciales. En el ámbito local, el poder es producido y mediado por lo social con la interacción cultural definida por individuos e instituciones (Bakis, 2003).

Se entiende por *desarrollo local*¹² aquel modelo de desarrollo que integra de una manera coherente los subsistemas económico, político-administrativo, social, cultural y ambiental de una localidad, por medio de la aplicación de esquemas de planeación y gestión técnicos y coparticipativos, cuyo propósito es generar las condiciones necesarias para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo social equitativos, sostenibles, ambientalmente sustentables y en democracia.

¹² Lo local constituye un ámbito apropiado para canalizar dichas acciones, ya que cualquier comunidad puede manifestar sus necesidades, reivindicar sus derechos o desarrollar su potencial creativo al gestionar —colectivamente— obras que de otro modo no se conseguirían, salvo que tuvieran acceso a los sectores de decisión. Así, lo local puede ser entendido como oportunidad o proceso que permite al individuo superar carencias y obstáculos (Saenz, 1999). Para Kliksberg (2001), la fisonomía política tradicional de los municipios está cambiando debido a que las organizaciones buscan una nueva redistribución de funciones entre municipio y sociedad civil, activación enérgica de la misma, instalación de formas de democracia directa y representativa, reducción muy fuerte del margen para la corrupción, al hacerse tan transparente y vigilado el proceso de manejo de las finanzas públicas, condiciones desfavorables para las prácticas clientelares, y descentralización de las decisiones (Kliksberg, 2001: 123).

Entre los diversos enfoques se encuentra el *enfoque de desarrollo local endógeno*,¹³ que considera que las comunidades locales, a partir de sus particularidades económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales, son las que están en mejor disposición para intervenir sobre su presente y futuro, mediante la utilización de los recursos locales bajo su control. Todos estos elementos son necesarios para garantizar el futuro de las economías locales sujetas a las dinámicas de la competencia global (Ramos, 2004). En este contexto, lo local recobra su importancia como ámbito de estudio analítico; lo objetivo y subjetivo de los individuos frente a la colectividad y su entorno en los distintos espacios de la ciudad regional y urbana vinculada a lo global adquieren sentido en la medida de la transformación de paisajes y actividades económicas, que impactan en el nivel de vida y la organización de la comunidad. Lo anterior conlleva a la necesidad de cambio en todos los ámbitos con una mayor participación de las organizaciones civiles.

Actualmente se desarrollan experiencias de participación de las OSC en todos y cada uno de los asuntos públicos en México. Prueba de ello son las experiencias en diversos municipios del país (Cabrero, 2003, y Badresch, 2003), donde los cambios en los gobiernos contienen prácticas participativas. La nueva agenda municipal va a contemplar la incorporación creciente de actores: administración municipal, agencias federales, actores no gubernamentales, redes ampliadas de actores, redes intergubernamentales y redes internacionales (Cabrero, 2003). En términos de Brugué y Goma (1998: 19):

Los gobiernos locales se encuentran en una situación privilegiada, tanto para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos integrados como para acceder a las necesidades de sus ciudadanos excluidos.

¹³ Lucas (1988) reivindica los rendimientos crecientes y confiere importancia al capital humano y la inversión en educación, contribuyendo a enriquecer la visión de un desarrollo endógeno.

Gestión estratégica y desarrollo

La gestión estratégica debe tener una serie de componentes para que se produzca una adecuada interrelación entre ellos y conseguir, de esta manera, una eficaz gestión de la ciudad. Los componentes de la gestión estratégica son: 1) la finalidad y la estructura de la estrategia urbana, y 2) el modelo de gestión de redes de actores (Pascual, 2000: 36). La gestión estratégica de una ciudad es la que promueve y canaliza la cooperación entre los actores urbanos, es decir, los que tienen capacidad de transformar la ciudad mediante una estrategia compartida y sobre todo sinérgica; impulsar la realización de los principales proyectos motores o estructurantes de la estrategia urbana; y lo que es más importante, compartir criterios de actuación y conocimientos sobre sus principales oportunidades (Pascual, 2000).

La creación de una cultura de confianza y cooperación entre los actores urbanos es hoy en día una condición necesaria, en economías basadas en la especialización flexible y en una política social con fundamento en las redes de solidaridad social, para conseguir el desarrollo económico y social de las ciudades (Pascual: 2000).

- *Diagnósticos locales.* El objetivo de un diagnóstico es el de caracterizar e identificar la problemática y las potencialidades de la situación existente en un determinado territorio, por lo que es el punto de partida y sustento para la elaboración de cualquier estrategia de intervención que asegure logros concretos y de impacto en los ámbitos y zonas donde se adscribe nuestra labor. A partir de este primer acercamiento, se establecerán los lineamientos de trabajo que definirán el proceso dinámico a ejecutarse, lo cual deberá incidir en el aprovechamiento y potenciación de los recursos naturales, sociales, económicos e institucionales de las localidades.
- *Planificación estratégica.* La planificación estratégica es un instrumento de dirección de fundamental importancia para orientar y apoyar la adecuada toma de decisiones en las organizaciones y en las localidades. Supone un análisis sistémico de la naturaleza y la forma en la que opera una organización o una localidad a partir de la definición de sus objetivos de largo plazo

y de su estrategia general. Por ello, cada organización o localidad define su propio proceso estratégico ajustado a sus posibilidades y necesidades.

Elemento esencial en el proceso es la intervención en el diseño y desarrollo del plan por parte de los actores involucrados. Si esto ocurre adecuadamente, la identificación de dichos actores con los objetivos y las estrategias que se establezcan será mucho mejor, especialmente al momento de ejecutar el plan estratégico resultante.

Participación y su impacto en el desarrollo

Los orígenes de las organizaciones de la sociedad civil están marcados por la lucha contra los modelos autoritarios de gobierno y por los vínculos estrechos que estas mismas organizaciones desarrollaron con organizaciones populares; en este sentido, se formó un circuito de cooperación no gubernamental que pudo articular iniciativas que se estaban originando en los diferentes planos de la sociedad (Canto, 1998). Su trabajo en el área ha sido orientado hacia los derechos colectivos individuales de importantes sectores excluidos, el respeto a las identidades, la justicia social y la participación en la esfera pública. En la década de los noventa, su participación estuvo orientada hacia a la promoción de la democratización:

La ética de la política, expresando el deseo de moralización del espacio público, de transparencia de la arena institucional, de priorización de programas que atiendan a fines públicos no clientelares; la superación de la exclusión social, económica, cultural, redefiniendo las prioridades de las políticas públicas y repensando la cuestión de la calidad de vida y del combate a la pobreza, la discriminación de las minorías sociales y culturales, etcétera; y la solidaridad definida por el principio de responsabilidad individual y colectiva cuyas implicaciones prácticas son la búsqueda de la cooperación y de la complementariedad en la acción colectiva, y por tanto, para el trabajo en conjunto.¹⁴

¹⁴ Véase Silvia Bolos en www.iglom.iteso.mx/htm.

En América Latina, las sociedades civiles se caracterizan por grados de asociatividad relativamente densos y de alto potencial. Las sociedades locales que han logrado articular procesos exitosos de desarrollo –como expresan Kliksberg (2004), Putman (1995), Clague (1990) y Coleman (1990)– parecen tener algunas características en común: han instituido formas democráticas de actuación, generado niveles amplios de inclusión social, fortalecido los sentimientos de identidad colectivos, desarrollado formas asociativas complejas y novedosas, y producido nuevas formas de gestión económica.¹⁵

La descentralización, los gobiernos locales y las OSC

La descentralización como una dimensión de las políticas públicas es una nueva tendencia que se enfrenta al ajuste lento de las estructuras sociales, mentales y culturales. La creación de espacios representativos facilita la participación activa y el encuentro sistemático entre ciudadanos y burócratas (Boisier, 1992). La descentralización está íntimamente ligada a la liberalización económica y la transición democrática. Es un concepto y un proceso multidimensional, donde tienen lugar la desconcentración, la delegación y la devolución (Oxhorn, 2004). Para aproximarnos y poder caracterizar nuestro problema, debemos conceptualizar por medio de sus múltiples reflejos las dinámicas de las relaciones entre niveles de gobiernos nacionales y locales. Una definición que Oxhorn considera fundamental es: “la descentralización es entendida como la transferencia de poder a diversos niveles del subnacional del gobierno por el gobierno central” (Oxhorn, 2004: 7).

Parte importante de la descentralización es la construcción social de la ciudadanía, enfatizando la dinámica natural de la descentralización y el potencial para abrir hasta las políticas más limitadas en el ámbito local y la aproximación a la descentralización democrática. Pueden presentarse aspectos negativos acarreados por la descentralización mediante la privatización de áreas y servicios de la sociedad

¹⁵ Conferencia electrónica “El rol de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo local”, cierre, Fernando Pintos, moderador, 8 de noviembre de 2004.

civil; en este sentido, la participación ciudadana de las OSC se torna esencial como estrategia para la descentralización, pues se comparte con el Estado la responsabilidad en la ejecución y mejora de los servicios que otorga el gobierno municipal, es decir, que sean más efectivos e inclusivos los esfuerzos de desarrollo local¹⁶ y se reduzca la pobreza (Cos-Montiel, 2006).

La toma de conciencia de los derechos sociales, civiles, políticos y humanos que deben ser respetados y llevados a la práctica de manera hábil por las asociaciones civiles, ha logrado visibilidad protagónica, adquiriendo y ejerciendo poder en el espacio social y político local. La gobernación desde la perspectiva de la gestión y política pública, ciudadana, se concibe como una acción central de coordinación social en la que se reitera el papel central del gobierno como coordinador social, conciliador y que, por tanto, cuenta con la capacidad legal, institucional y política de promover la gobernabilidad. Las decisiones de los gobiernos locales tienen un impacto directo en la vida privada de las OSC; es en ese ámbito donde son más visibles, más participativas. El proceso de descentralización¹⁷ llevado a cabo ha incrementado la participación de las OSC (Cos-Montiel, 2006), por lo que está íntimamente ligado a la liberalización económica y la transición democrática.

¹⁶ Los procesos de descentralización operados en los noventa generaron cambios en las relaciones Estado-sociedad. Se delegaron mayores responsabilidades a los gobiernos locales, ampliaron sus ámbitos de acción, y éstos adoptaron un nivel más protagónico (Clemente: 2003). A escala local, los municipios cambiaron su legislación de manera que favoreciera su autonomía política, económica y financiera, sin embargo, esto no generó una ampliación de recursos, por lo cual adolecen de los mismos y, por consiguiente, se reduce su capacidad de convertirse en agente de desarrollo.

¹⁷ Una definición que Oxhorn (2004) considera fundamental es “la descentralización es entendida como la transferencia de poder a diversos niveles del subnacional del gobierno por el gobierno central. Un proceso por el cual el gobierno y administración va cediendo poder a otras instancias de gobierno, el sector privado o la sociedad civil. El proceso en que se cede el poder puede ser voluntario del gobierno central a las otras partes o como parte de una negociación. También puede ser el resultado de reclamos de los sectores sociales y regionales para tener mayor injerencia en los asuntos de la gestión pública de sus comunidades” (Oxhorn, 2004: 7).

Participación ciudadana, emprendimiento social y desarrollo local

El contexto donde operan las organizaciones de la sociedad civil genera limitaciones y oportunidades; asimismo, el desempeño de un emprendimiento social depende de la capacidad para comprender y adaptarse a la dinámica de las fuerzas políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales y demográficas. Se suele considerar que las acciones sociales pertenecen al ámbito exclusivo de las OSC y los gobiernos, por lo que las compañías de negocios quedan excluidas de participar en la tarea de responder a una necesidad común. No obstante, según el concepto de *emprendimiento social*, las compañías, en forma independiente o mediante alianzas con organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, pueden contribuir a acelerar el proceso de mejora humana. Las empresas aportan al bienestar social mediante la provisión de productos y servicios que los consumidores necesitan, la generación de empleo y el pago de impuestos para solventar servicios públicos. Estos beneficios son inherentes al desarrollo de sus negocios, pero no convierten a éstos en empresas sociales.

Cuando las compañías llevan a cabo acciones tendientes exclusivamente a la creación de *valor social*, ingresan en el ámbito de los emprendimientos sociales.¹⁸ Para Moore (1998), el sector público genera *valor público* por medio del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos (Moore, 1998). La generación de valor público se gesta en el interior de las organizaciones, pero sólo se realiza fuera de ellas (BID, 2005). En Mokate y Saavedra (2004), Moore destaca que en el ámbito privado, la creación de valor, el rendimiento financiero y la supervivencia de la organización están estrechamente alineados.

- El valor privado se refleja en las transacciones de productos y servicios que son comprados por los clientes y ganan retornos para los accionistas o dueños.

¹⁸ Como lo ha señalado Amartya Sen (1997), “los códigos éticos de los empresarios y profesionales son parte de los recursos productivos de la sociedad. Si estos códigos subrayan valores afines al proyecto reclamado por amplios sectores de la población, de desarrollo con equidad, lo favorecerán o, de lo contrario, lo obstaculizarán” (Klikberg, 2001).

- El rendimiento de la empresa al producir valor se resume en sus estados financieros, tanto pasados como proyectados.
- La única manera en la que una empresa puede mantenerse en el negocio es conservando un rendimiento financiero aceptable a lo largo del tiempo. Por tanto, una empresa privada que no produce valor (privado) no sobrevive.

En contraste, en los ámbitos públicos, el principal valor entregado brota del cumplimiento de la misión encomendada a la organización y el cumplimiento de las aspiraciones ciudadanas que se reflejan en este mandato. En estos casos, los tres conceptos de maximización de valor, rendimiento financiero y supervivencia de la organización no están alineados tan sistemáticamente.

- La manera que se produce valor consiste en definir y alcanzar misiones valiosas definidas en términos del cumplimiento de objetivos sociales.
- La efectiva producción de valor público no está confiablemente conectada con la habilidad de atraer ingresos para cubrir sus costos operativos, debido a que los ingresos no dependen de la mera venta de productos y servicios, sino de la capacidad de persuadir al público, a representantes electos por el público o a otras fuentes de recursos de que la misión social perseguida es valiosa y prioritaria.
- La supervivencia de la organización productora de valor público ciertamente depende de su habilidad para recaudar fondos (u otras clases de recursos) que la ayuden a continuar sus operaciones. Sin embargo, nuevamente, puede no haber una conexión necesaria entre esta supervivencia y el valor que la organización produce. Es posible que existan muchas contribuciones valiosas hechas por una organización que no sean sostenibles financieramente, así como puede haber muchos esfuerzos financieramente sostenibles que no arrojen beneficios reconocidos como valiosos por parte del público (Mokate y Saavedra, 2004).

Desafíos básicos

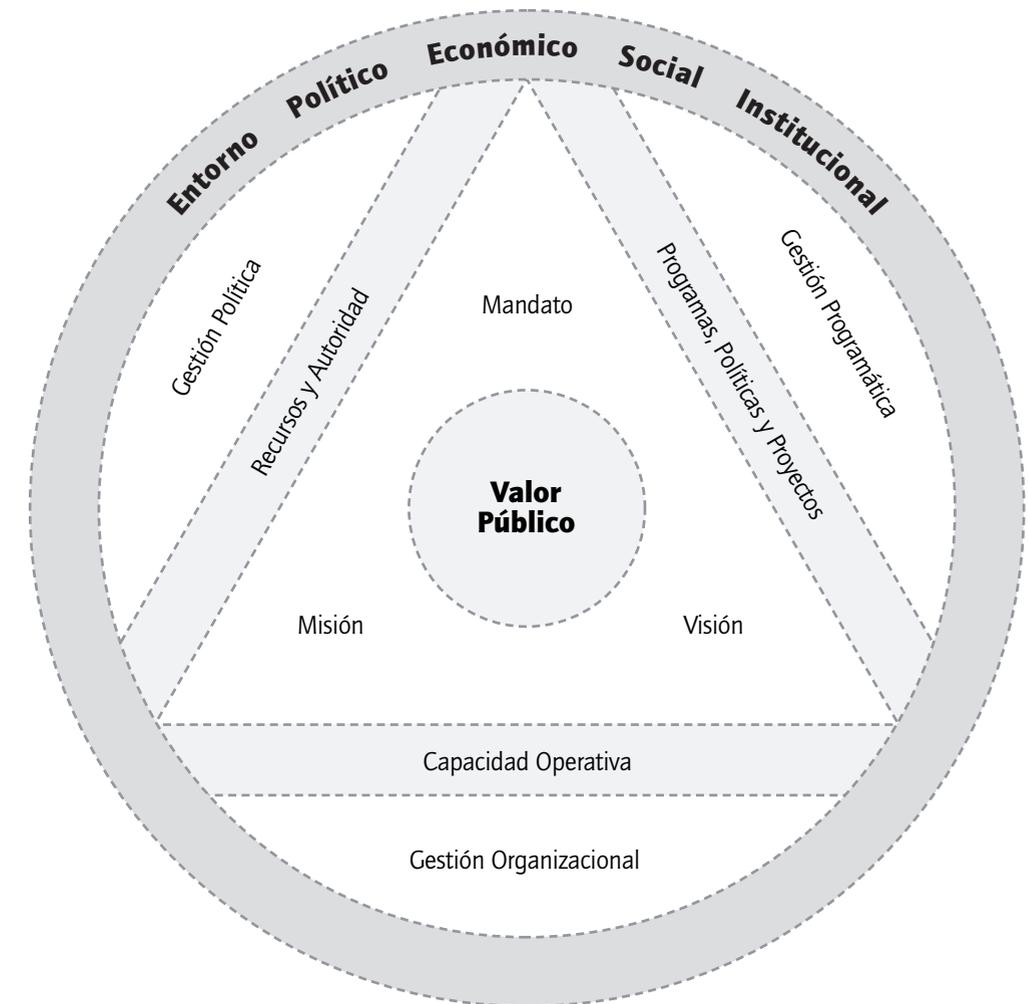
Evidentemente, esta lista no resulta exhaustiva en lo que respecta a los desafíos de la gerencia en los ámbitos públicos. Se pretende generar más bien una reflexión sobre desafíos que proponemos tomar en cuenta en el desarrollo de un marco conceptual útil para guiar las prácticas estratégicas de la gerencia social. De manera breve, y como síntesis, los desafíos se tratan de:

- Ambigüedad intrínseca del objetivo final (creación de valor público).
- Determinación de valor y asignación de recursos por procesos políticos.
- Necesidad de responder a diversos mandantes.
- Interacción con individuos y comunidades en diversos roles: clientes, beneficiarios, obligados, ciudadanos.
- Necesidad de coordinación de redes inteorganizacionales y de gerencia organizacional (Mokate y Saavedra, 2004).

La misión es la ideología central de una organización, la que define su propósito y sus valores centrales. La visión es la proyección del futuro, es decir, una declaración de lo que se desea conseguir, de lo que se aspira ser y se quiere crear, y está compuesta por una meta gigante, audaz y descabellada (MeGA) y una descripción vívida de cómo lograrla (Collins y Porras, 1996).

La misión es la razón por la que las organizaciones existen y los valores fundamentales que guían su actuar. Una MeGA es una meta claramente articulada. El propósito nunca puede ser completado, mientras que una MeGA es alcanzable en 10 a 30 años. El propósito es equiparable a la estrella en el horizonte que debe perseguirse por siempre: la MeGA es la montaña a ser escalada. Una vez alcanzada la cima, deben buscarse otras montañas. La MeGA debe ser desafiante, pero posible. Si la MeGA es percibida como imposible, lleva a la gente a la frustración y la paraliza.

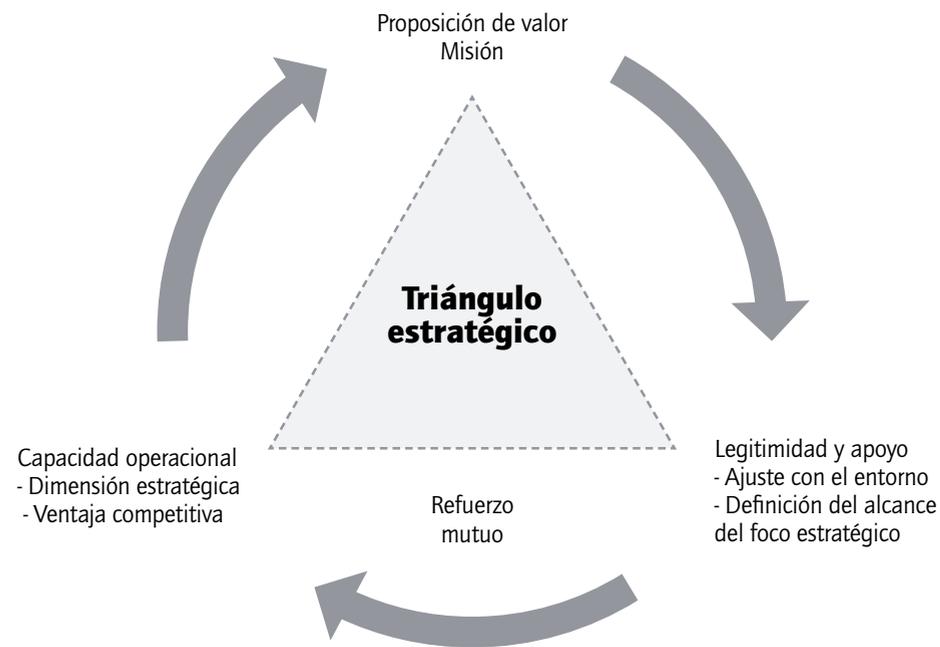
FIGURA 2. MARCO ESTRATÉGICO PARA LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO



Fuente: Mokate (2004).

El propósito de los emprendimientos sociales (ES)¹⁹ es crear valor para mejorar la sociedad, y tienen como cima la creación de valor social y económico,²⁰ en los que la legitimidad y el apoyo son indispensables y es necesaria una estrategia para conseguirlos y generar el valor deseado.

FIGURA 3. EL TRIANGULO ESTRATÉGICO



Fuente: BID (2006).

¹⁹ En los ES se ubica en al ajuste con el entorno y participación de los beneficiarios del EP. La capacidad operacional implica los conocimientos y capacidades para obtener los resultados deseados.

²⁰ Este tipo de acciones tienen un potencial necesario para generar una amplia gama de beneficios para las empresas en sí, que van desde un mayor atractivo para los consumidores hasta una mejora en las relaciones con los gobiernos respectivos, el desarrollo de nuevos productos, un conocimiento más profundo del mercado y un mayor éxito en la selección, motivación y retención de los empleados.

La misión del ES se refiere a algún propósito de la organización social. Frente a la falta de recursos, el ES se ve en la necesidad de replantearse su foco estratégico y su misión en la búsqueda de financiamiento, dadas las preferencias de los organismos que las financian. De esta manera, se ven en la disyuntiva de cómo sobrevivir como organización ante un entorno cambiante sin perder su misión. La dependencia del financiamiento externo puede presionar a la organización en direcciones no previstas (BID, 2006). Algunas OSC logran crear valor social y económico sin renunciar a la estrategia de transformación social que se han marcado en un principio.

FIGURA 4. MODELO METODOLÓGICO: NIVELES Y DIMENSIONES DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL



Fuente: BID (2005).

Las OSC están mejor equipadas para generar valor social y su desafío consiste en la generación de valor económico sin perder la perspectiva. La legitimidad de los emprendimientos sociales es un aspecto destacado, donde el alineamiento con el entorno es determinante para el éxito. El efecto positivo que genera el conocimiento del entorno es una mejor gestión de riesgos, de acceso a recursos, y una mejor comprensión de las necesidades de los beneficiarios de los ES.²¹

Los emprendimientos sociales conducidos por OSC tienen un origen relacionado con valores de carácter religioso, filosófico, político e ideológico, los cuales presentan fuerte conexión con la causa social que es objeto de acción emprendedora. En los dos tipos de emprendimientos, las características de la sociedad, en un sentido más amplio y aun de la cultura nacional, influyen en la formación y consolidación de los patrones culturales específicos de la organización. Otra tendencia observada es que los emprendimientos sociales están optando progresivamente por modalidades de trabajo en colaboración. La transferencia de las concepciones y del ideario de la administración de negocios a la gestión de los emprendimientos sociales, conducidos por empresas de eficiencia, eficacia y efectividad, ejerce influencia positiva en el desarrollo de las acciones y proyectos sociales, al imprimirles agilidad, objetividad y seguimiento.

CUADRO 13. LA CULTURA DE LOS EMPRENDIMIENTOS SOCIALES VINCULADOS A LAS EMPRESAS: FASES DE APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL

Reacción y adecuación a presiones externas y a la legislación, y normas de gestión ambiental y social.
Conocimiento más profundo de los grupos de interés en lo que se refiere a sus derechos y a los problemas que los afectan.

²¹ Así, mediante el análisis de la misión, las estrategias y las políticas explicitadas en manuales, informes y documentos, es posible detectar patrones culturales que la organización expresa con facilidad e, inclusive, desea ver vinculados a su imagen institucional.

Desarrollo de la percepción de los problemas y carencias sociales por parte de la administración y del cuerpo de colaboradores de la empresa; estímulo a su compromiso con acciones sociales.

Toma de conciencia de la sinergia existente entre las estrategias de actuación social y las de actuación empresarial, y de las contradicciones que pueden encontrarse en los sistemas de gestión.

Fuente: BID (2005).

Ese proceso de aprendizaje contribuye a consolidar los patrones culturales de responsabilidad social en los ámbitos de la gestión, los sistemas de comunicación internos y externos, los estilos y métodos para ejercitar el liderazgo, y los procesos de toma de decisiones. En estos emprendimientos se debe estimular el nacimiento de una cultura organizacional dedicada a la constante interacción con el ambiente externo, donde se reconozcan sus principales características y se promueva el alineamiento entre los métodos de gestión y las demandas y expectativas detectadas en esa interacción. La flexibilidad requerida para tales interacciones parece conducir al perfeccionamiento continuo de los emprendimientos sociales, de forma que contribuye a la construcción de una cultura de resultados adaptada a sus especificaciones.

La influencia de los patrones culturales presentes en los procesos de gestión

Algunos elementos cruciales para alcanzar los objetivos en los procesos de gestión son las prácticas de administración estratégica, los procesos de planificación participativa, las inversiones en educación y capacitación, y principalmente la construcción de un clima interno de confianza y de compromiso con los resultados. Los cambios en el contexto externo hicieron que las OSC vieran la necesidad de perfeccionar sus controles administrativos y de enfocar su desempeño en resultados posibles de evaluación.

- Perfeccionamiento de controles administrativos en OSC.
- La participación activa de los emprendimientos sociales de las OSC en redes de organizaciones.
- La adopción de herramientas de gestión estratégica.²²
- La participación voluntaria de representantes de las diversas OSC en esos frentes de trabajo permite el desarrollo de una visión sistémica e integrada de la red.
- Destacan los patrones culturales que evidencian la presencia de valores tales como la solidaridad, la ética, la confianza y la movilización para la acción.
- La gestión estructurada²³ de los recursos humanos favorece el alineamiento entre sus estrategias y el desarrollo de las personas.
- Se modela un perfil de competencias gerenciales.
- La opción por los métodos.
- La motivación de las personas para la acción es un factor que también debe cuidarse cuando se introducen mejoras en los procesos de gestión.
- Reestructuración organizacional, separando las funciones ejecutivas –relacionadas con la profesionalización– de las funciones relativas al desarrollo institucional.
- Elaboración e implementación participativa de un plan de negocios orientado hacia la sostenibilidad de la institución.
- El análisis de las políticas y prácticas de gestión del personal es uno de los elementos más ricos para la comprensión de la cultura organizacional y la acentuada tendencia hacia el cambio cultural, en vista de que se abandonan gradualmente los métodos informales y se adoptan formas más profesionales de gestión.

²² Mediante la elaboración de un plan estratégico participativo e integrado, cuya metodología consistió en la identificación de necesidades internas y externas de cada organización de la red, para subsidiar un plan de acción conjunta (BID).

²³ Esta sintonía podría potenciar el valor agregado de la institución mediante la movilización de las competencias personales y profesionales de sus miembros.

Conclusiones

Los emprendimientos sociales vinculados a OSC parecen tener bases construidas por su motivación original, normalmente asociada con la indignación ante desigualdades sociales y omisiones en cuanto a problemas ambientales. Por otro lado, los patrones culturales que se manifiestan en aspectos tales como la estructura organizacional y las políticas de gestión tienden a presentar rasgos más difusos y menos maduros, en los cuales se evidencia el predominio de la informalidad en la cultura. La importancia de las relaciones interpersonales y de sistemas de comunicación interna para el desempeño organizacional de las OSC son elementos esenciales para compartir valores, responsabilidades y atribuciones. La transferencia de procedimientos formales de gestión y organización gerenciales es una tendencia que tendría, en principio, la posibilidad de garantizar un camino más corto hasta el efectivo impacto social del emprendimiento, pues destaca la necesidad de emplear la administración de conflictos y, consecuentemente, de las relaciones interpersonales en la efectiva transferencia de tales competencias empresariales a los emprendimientos sociales.

La gestión de la cultura organizacional en emprendimientos sociales

El fortalecimiento de valores relacionados con la causa social promueve una mayor cohesión de los grupos internos, favoreciendo el desempeño del emprendimiento social. La implementación de esos indicadores de resultados es también un elemento clave en el proceso de capacitación de los colaboradores, al conferirles la debida visión sistémica e integrada del emprendimiento, esencial para su efectividad. El equilibrio entre el ejercicio de la autoridad del líder y la búsqueda de consenso es uno de los principales desafíos de los ES (BID, 2005).

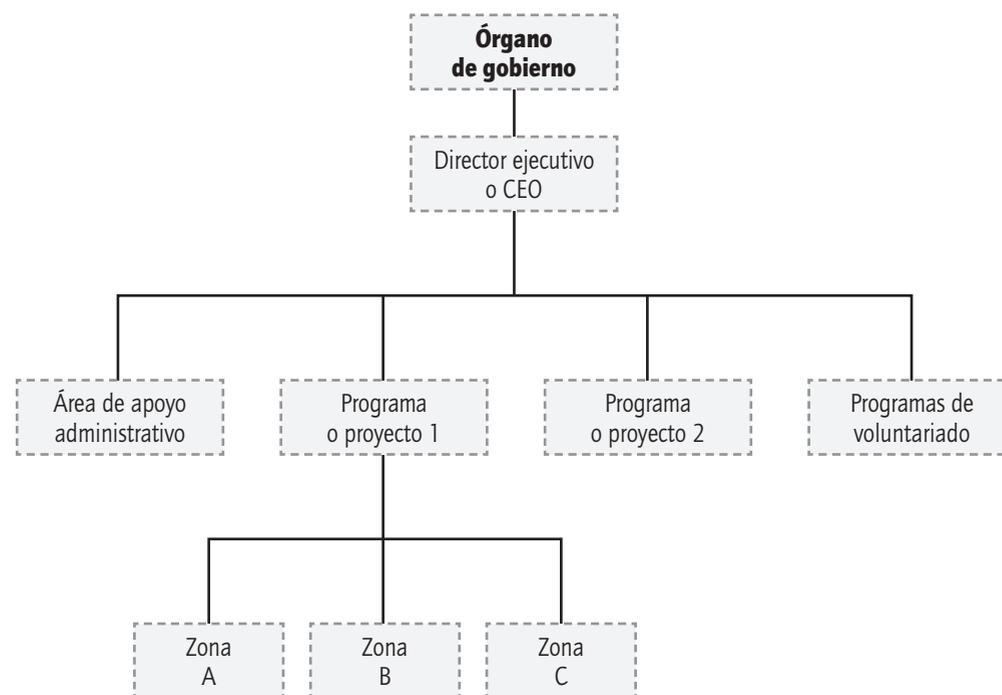
Los patrones culturales pueden ser maleables ante la influencia positiva del líder. El perfeccionamiento del sistema de comunicación interna y el desarrollo de sistemas de gestión de indicadores dirigidos a los grupos de interés, así como la adopción de modelos de gestión participativa y de alianzas intersectoriales institui-

das y grupos de interés externos, contribuyen al fortalecimiento de esos patrones culturales, y de este modo, a un mejor desempeño organizacional (BID, 2005).

Es necesario examinar con cuidado la estructura de la organización²⁴ en el caso de los grupos de la sociedad civil, así como las diversas formas de organización que favorecen el uso eficiente de los recursos escasos con miras a ofrecer servicios sociales de calidad, en un ambiente de estabilidad económica y sostenibilidad. En cualquier organización que busque la eficiencia y eficacia, la estructura idónea será aquella que facilite la generación y ejecución de las estrategias que se proponga llevar a cabo. Definidos los objetivos sociales de la entidad y las acciones necesarias para cumplirlos, será necesario diseñar la forma en que se dividirán las tareas y, paralelamente, establecer los mecanismos de coordinación y de integración idóneos para desarrollar un trabajo en equipo.

²⁴ Se entenderán como estructura organizacional “las maneras en que el trabajo se divide en diferentes tareas y luego se logra la coordinación de las mismas”. Asimismo, se entenderá por sistemas o flujos de trabajo, en sentido amplio del término, aquellos mecanismos que vinculan las partes de la estructura organizacional y permiten que éstas operen, considerando entre ellos los sistemas de autoridad, el modo en que se realiza y coordina el trabajo, la forma en que fluye la información de la organización y los procesos desarrollados para la toma de decisiones.

FIGURA 5. TÍPICA ESTRUCTURA FORMAL DE UNA OSC



Fuente: BID (2005).

- *Adaptación.* Del mismo modo en que los cambios del entorno han exigido la modificación o el replanteo de las estrategias organizacionales, este proceso ha llevado a las entidades a repensar continuamente la forma en que diseñan su estructura organizacional y/o sus sistemas de trabajo.
- *Alineación entre estrategia y estructura.* En las entidades analizadas, el alineamiento de los emprendimientos sociales con la estrategia organizacional parece ser el hilo conductor que facilita un trabajo coordinado y efectivo a lo largo de toda la estructura organizacional.
- *Descentralización.* Se requieren generalmente estructuras organizacionales más descentralizadas para operar con mayor agilidad y capacidad de respuesta.

- *Relación con los grupos de interés.* En la gestión de emprendimientos sociales, se debe tener claro el papel que se juega en el proceso y conocer las políticas que orientan el desarrollo de los emprendimientos. De esta manera, se ha buscado reducir los puntos de conflicto, procurando potenciar la generación de sinergias por acciones compartidas y coordinadas.
- *Nexo entre lo técnico y lo administrativo.* Es esencial promover el trabajo cercano entre las áreas técnicas que atienden los proyectos sociales y las áreas administrativas, de modo que ambas complementen sus esfuerzos y sus competencias en un proceso de aprendizaje conjunto y, de esa manera, comprendan el rol complementario que cada una juega en el proceso de generación de valor.

La estrategia y los procesos institucionales que permiten la creación y ejecución de emprendimientos sociales se han convertido en potentes mecanismos de integración de expertos en distintos campos, de modo que, al formar parte de equipos interdisciplinarios que comparten la responsabilidad conjunta en el cumplimiento de metas de proyectos o programas, adoptan una dinámica de trabajo compartida.

Experiencias de alianzas entre Estado y sociedad en México

En América Latina ha habido cambios importantes a últimas fechas, como la introducción de modificaciones en las legislaciones para dar mayor autonomía a los municipios y favorecer una posición más protagónica de éstos frente a la ciudadanía, con la ampliación de sus agendas. En este sentido, un cambio institucional de los gobiernos, en este caso locales, que permita la participación ciudadana para legitimar su relación gobierno-sociedad, mejorará su institucionalidad para lograr la eficiencia, eficacia y la calidad de sus servicios. En México se siguen reproduciendo prácticas tradicionales: clientelismo político, organización de la sociedad civil débil, inhibición de la participación social activa, etcétera. Asimismo, los municipios adolecen de autonomía financiera, política e institucional que les permita realizar sus múltiples funciones. La baja autonomía financiera tiene consecuencias en la ca-

pacidad municipal para impulsar políticas propias, pues inhibe su capacidad para convertirse en agente de desarrollo en los ámbitos local y regional.

De esta manera, las experiencias de articulación y participación con el gobierno son escasas, relacionadas solamente con los servicios públicos y aliadas con programas federales y estatales descentralizados. Sin embargo, estas experiencias permiten a las organizaciones desarrollar nuevas capacidades de gestión de recursos. Aunque la mayoría de las organizaciones tenga un perfil asistencialista, hay ejemplos de gestión exitosa en algunos municipios mexicanos.²⁵

Propuestas

- Cambios institucionales que permitan procesar las demandas de las organizaciones sociales.
- Fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil.
- Elaborar diagnósticos sobre el perfil de las alianzas entre actores con el propósito de fortalecer la participación.
- Fortalecimiento de las alianzas de trabajo de los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil para promover el desarrollo local.²⁶

²⁵ Existe una treintena de municipios asociados con prácticas participativas, en donde el éxito de la participación depende de la capacidad institucional o institucionalidad de los ciudadanos y sus organizaciones, y la reactividad a las propuestas de los gobernantes (Bazdresch, 2003)

²⁶ Detectar vínculos cooperativos, generar procesos de transparencia, promover la confianza de los actores evitando la lógica vertical, pensar en objetivos concretos, usar las experiencias regionales e internacionales (BID), y el fortalecimiento gerencial.

Bibliografía

- Arnoletto, Eduardo Jorge (2009). *Ciencia política en enfoque interdisciplinario, y la práctica del planteamiento participativo y de la gestión asociada*, Argentina.
- Banco Mundial (2001). “The World Bank and the Unsuspected Virtues of “Social Capital””.
 _____ . (1997). *El Estado en un mundo en transformación*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Gestión Efectiva de los emprendimientos sociales*. BID, SEKN, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Bakis Henry y Edward M. Roche (2000). *Geography, Technology and Organization of Economic Act*.
- Bazdresch, Miguel (2003). “Cambio Municipal y participación social”, en *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- Bolos, Silvia (coord.) (2003a). *Participación y espacio público*, Universidad de la Ciudad de México, México.
- _____. (2003b). *Organizaciones Sociales y Gobiernos Municipales*, Universidad Iberoamericana, México.
- Cabrero, Enrique (2003). “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, en Enrique Cabrero Mendoza (comp.). *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, pp. 155-190.
- _____. (1995). *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- Castells, Manuel (1999). “La era de la información”, *Economía sociedad y cultura*. Tomo I, Siglo XXI, México.
- Clague, Christopher, *et al.* (2001a). “Democracy, Autocracy, and the Institutions Supportive of Economic Growth”.
- _____. (2001b). “The New Institutional Economics and Economic Development”. Banco Mundial.
- Canto Chac, Manuel (1998). “Las organizaciones civiles en la transición”, en Canto Chac, Manuel (coord.). *Las Organizaciones Civiles en la Transición, Red de Centros y Orga-*

- nismos Euménicos en Latinoamérica y el Caribe. Desarrollo Social, Descentralización y Participación*. Disponible en <http://www.sociologicus.com>.
- Clemente, Adriana (2000). “El papel de la ONGs en el desarrollo local”, en *Revista de política y desarrollo local en Iberoamérica, Síntesis*, pp. 33-34.
- Clemente, Adriana, *et al.* (2003). “Desarrollo local y trabajo en alianza, reflexión”, en *Pobreza urbana & desarrollo*, núm. 21, año 9, junio.
- Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Puresa, Barcelona.
- _____. (2001). *La gran ruptura*, Puresa, Barcelona.
- Graham, Stephen (1998). “The transformation of cities; toward planetary urban networks”, en *Progress in Human Geography*.
- Guiddens, Anthony (1998). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrotu, Argentina.
- Kliksberg, Bernardo (2004). “¿Por qué es clave la cultura para el desarrollo?”, en *Reforma y Democracia*, CLAD, núm. 29, junio.
- _____. (2001). *El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado*, INAP, México.
- _____. (1999). “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 69, diciembre, pp. 85-102.
- Koiman, J. (2005). “Gobernar en Gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16.
- Kitchin, Robert M. (1998). “Towards geographies of cyberspace”, en *Progress in Human Geography*, 22:8, pp. 385-406.
- Lucas, R. (1988). “On the mechanics of economic development”, en *Journal of Monetary Economics*, núm. 22, pp. 3-42.
- Moss M L. y Townsed A.M. (2000). Spatial analisis of the internet in US cities and states [en línea] Technological futures-Urban futures conference.
- _____. (2000). Spatial analysis of the internet in US cities and states [en línea]. Technological futures-Urban futures conference, en Morin, Edgar (2009). “La aventura desconocida”, El Viejo Topo.
- Moore Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- North C. Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE.

- Olson, Mancur (1965). *Logic of interactive action, public goods and theory of groups*. Harvard Economic Studies.
- Pascual, Joseph M. (2000). *De la Planificación a la Gestión Estratégica de las Ciudades*. CIDEU, Barcelona.
- Mokate Karen y José Jorge Saavedra (2004). *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas Sociales*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.
- Ramos, José María y Marcela Reyes (2004). “Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada”, en *Revista Espiral*, septiembre-diciembre de 2005, XII.
- Lecay Roxana (2006). “Buen gobierno y educación: la responsabilidad irrenunciable del Estado”, en *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*. Disponible en <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=501026&art=501034>.
- Veneziano, Alicia (2005). “Gobernanza en la descentralización: una mirada desde América Latina”. *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Disponible en: http://www.aecpa.es/congreso_05/archivos/area3/GT-10/VENEZIANO-licia.pdf.

Capítulo 7

La Gestión de la Participación Ciudadana en México: Una Reflexión sobre el Rol de la Sociedad en el Contexto de la Gobernanza Moderna

Rafael García

Profesor-investigador de tiempo completo dentro
del Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO).

Introducción

Durante las últimas dos décadas, hemos sido testigos de profundas transformaciones en las relaciones sociedad-Estado. Los fenómenos globalizadores, privatizadores, los ajustes estatales, los movimientos sociales, la apertura de mercados, las crisis económicas, etcétera, son fenómenos que modificaron el rol en los actores estratégicos dentro y fuera de las comunidades sociales, lo que redefinió el papel que debía tener la sociedad frente a estos cambios (Oszlak, 1994). Frente a disyuntivas como éstas, las sociedades complejas¹ generalmente tienden a experimentar cambios de diversa índole, los cuales son generados por la necesidad de encontrar solución a problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales (Kooiman, 1993). En ese sentido, las sociedades que atraviesan por ambientes cada día más turbulentos, producto de los impactos de la globalización, tienden a ser sociedades experimentales como ya lo reconocía a principios de la década de los noventa Boaventura de Souza.²

¹ Manuel Herrera y Pedro Castrón afirman que vivimos dentro de una sociedad fragmentada, pluralizada y con una diversidad de nuevos problemas no presentados con anterioridad o al menos no reconocidos. Frente a esta situación, surge la complejidad de la sociedad, por lo tanto debe surgir una nueva política social. Desde su perspectiva europea afirman que el Estado debe seguir siendo el ordenador general bajo las premisas de subsidiaridad, democracia asociativa y principios de solidaridad.

² Boaventura de Sousa afirmaba que las últimas dos décadas habían sido experimentales y contradictorias por el hecho de no haberse estabilizado un modelo de regulación social en sustitución del modelo fordista. Afirmaba que el exceso de regulaciones en los últimos veinte

Estos cambios experimentales, en el caso de América Latina, estuvieron acompañados por las transiciones democráticas, con consecuencias positivas y negativas dentro de los Estados nacionales (Garretón, 1995).³

Bajo este contexto global de cambios y turbulencias, particularmente en el caso mexicano, da la impresión de que en cierta medida la sociedad por un lado deja de creer en las instituciones de gobierno, y por otro las instituciones se vuelven inoperantes, en una tendencia que ha aumentado gradualmente en años recientes. Esto produce una modificación en el accionar del Estado mexicano, pues cambia los roles de los actores estratégicos, lo que tiende a dar la impresión de un vaciamiento del Estado (Rhodes, 1994). Una de sus manifestaciones tiene como resultado que los actores estratégicos en México no puedan conciliar intereses comunes, además de la existencia de actores asimétricos con capacidad de veto. Entre ellos, curiosamente el menos relevante parece ser la sociedad civil y su participación, que se aprecia difusa y confusa (Starr, 2006). Hoy en día, hablar de gobernanza es hablar de una nueva forma de gobierno más incluyente, pero también es hablar de complejidades, sobre todo cuando se toca el punto de que una premisa básica dentro de la gobernanza moderna es definitivamente *la participación ciudadana*.⁴

años convivió con “movimientos emancipatorios poderosos, testigos del surgimiento de nuevos protagonistas en un renovado espectro de innovación y transformación sociales”. Un fenómeno que ciertamente en América Latina también nos tocó vivir, como lo muestra la vasta bibliografía que versa sobre el tema.

³ Garretón identifica tres diferentes tipos de democratizaciones: 1) las que surgen de movimientos civiles o revolucionarios y usualmente arrastran una larga lucha contra regímenes dictatoriales; 2) la transición del régimen militar hacia el régimen democrático sin que necesariamente intervengan las armas o revueltas, y finalmente el caso que a nosotros nos interesa por ser el que corresponde con el mexicano: 3) la inclusión de actores que históricamente fueron excluidos en las contiendas electorales dentro de regímenes semiautoritarios. Este análisis de Garretón nos permite analizar que el caso mexicano demanda antes, pero sobre todo después de las elecciones del año 2000, una nueva sociedad generacional, donde tenemos una transición quizá no política, sino de la sociedad mexicana.

⁴ A pesar de la dificultad para alcanzar esta característica, Renate Mayntz (2001) ya explicaba que, para que existiera la gobernanza moderna, esta debía organizarse de tal forma que pudiera representar a todos o la mayoría de los estratos de la sociedad. Esta organización, por supuesto, debe ser palpable en diversas formas, siendo la participación organizada lo que la eleve al mismo nivel que el resto de los actores de la gobernanza moderna.

No es la intención de este capítulo plantear una definición única de gobernanza ni adentrarse en sus orígenes epistemológicos. Tampoco lo es hacer una definición de participación ciudadana y sociedad civil, puesto que ya existe una extensa bibliografía escrita sobre el tema. Su única finalidad es contribuir con el análisis del escenario actual bajo el contexto de los cambios vigentes, es decir, el rol que tiene la participación ciudadana en el caso mexicano. En este sentido, aquí se desarrolla una reflexión que permite ubicar el rol de la sociedad mexicana, a partir del sexenio foxista, en el marco de los profundos cambios que se han experimentado, y particularmente la implementación del llamado buen gobierno (Muñoz, 2001). Esto con la intención de contribuir a la construcción de una agenda de investigación más sensible a los estudios de gobernanza y gestión en México. En este sentido, la hipótesis central que orienta el presente apartado es que los vínculos entre el Estado y la sociedad no han variado demasiado en el caso mexicano aún después de la llamada transición del año 2000; sin embargo, lo que sí cambió fue el rol de los actores, que se han expandido en formas asimétricas. Por lo tanto la pregunta que se traza es: *¿la agenda del buen gobierno foxista se implementó porque su origen fue las demandas de la sociedad mexicana o éstas surgieron motivadas porque el gobierno observó en ellas un modelo exitoso en el contexto de la gobernanza moderna?* La respuesta a esta pregunta nos lleva justamente a enfocarnos a los resultados de la misma: la clave se encuentra en saber si fue la sociedad o fue el gobierno quien decidió.

Con el objetivo de desarrollar los conceptos fundamentales para el análisis de nuestro capítulo, podemos señalar tres grandes apartados: a) el primero dedicado al concepto de gobernanza moderna; b) el segundo al concepto del buen gobierno, así como su relación con las agendas internacionales-económicas y las principales ideologías que guiaron el sexenio del presidente Vicente Fox; c) el tercero, que tiene que ver con nuestro foco de interés, a saber, la participación y la sociedad mexicana a partir del año 2000. En la primera parte, se define una revisión del concepto de gobernanza que hoy en día se ha convertido en un instrumento de la ciencia política, evolucionando hasta ser un producto de estudio científico por investigadores en todo el mundo. En la segunda parte revisaremos el tópico del buen gobierno y la influencia ideológica que lo ha llevado a ser un referente en el actuar político de finales del siglo XXI para los organismos internacionales y en nuestro estudio del perio-

do presidencial de Vicente Fox Quezada. En la tercera parte, daremos respuesta a nuestra interrogante mediante la reflexión del rol de la sociedad mexicana en el contexto de los tópicos antes mencionados y su perspectiva, con miras a la formación de una agenda más integral de los estudios de gestión y gobernanza en México. Finalmente, reflexionaremos sobre el vínculo que une a estos conceptos con una proyección a futuro.

Gobernanza como punto de llegada y no como punto de partida

Los cambios que nos ofrece la globalización⁵ no son solamente en el sector financiero y de mercados; ese sólo fue el detonante mediante el cual se orquestaron grandes transformaciones estructurales dentro y fuera del Estado-nación actual. Derivado de ello y como consecuencia directa, hemos de situarnos en los años ochenta,⁶ don-

⁵ El explicar cuándo inicia la globalización es un tema de debate; algunos investigadores consideran que se puede identificar el fenómeno desde los orígenes mismos del hombre; otros consideran que es raíz del surgimiento del capitalismo; otros más, que surge al momento de nacer e incrementarse el uso de las tecnologías (Castells, 2000). Desde otra perspectiva algunos autores consideran que no hay que ver a la globalización como un proceso lineal, sino como algo entrecortado en el tiempo (Mittelman, 2002). Realidad o mito, la globalización como concepto en los últimos treinta años ha nacido, crecido, evolucionado sin dar señales de muerte, sino todo lo contrario: sigue vigente, madurando y fortaleciéndose, modificando los Estados nacionales en todas sus dimensiones posibles. No tiene límites, ninguna frontera estatal puede contenerla, por lo tanto, su avance sigue insertándola dentro de todos los países, ya sea para su desarrollo, estancamiento o retroceso. El profesor Prats Catalá explicaba que la globalización ha transformado el rol de los actores y las estructuras en nuestro tiempo, debido a que ha permeado en varios procesos importantes. El punto aquí es que no podemos dejarla de lado como un fenómeno que ha influenciado a todas las fronteras nacionales. Debemos admitir que deliberadamente usamos la globalización como punto de partida y nada más. El resto del documento se desarrolla por sí sólo, sin la necesidad de abordar más el tema; sin embargo como otros tópicos, nos llevaría más de un capítulo tratar de definirla.

⁶ Si bien algunos estudiosos ubican el término gobernanza por primera vez en un estudio del Banco Mundial de 1989 llamado “*Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A long Term Perspective Study*”, años antes, en 1985, aparece el artículo de J. R. Hollingsworth y L. N. Lindberg “*The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies and Associative*

de podemos encontrar el origen y desarrollo de la gobernanza moderna (como concepto actual), producto de la crisis del estado de bienestar, la cual derivó en la incapacidad de los Estados para resolver problemáticas afines a la sociedad.

En los últimos veinte años, el uso del término gobernanza se ha expandido en ámbitos muy diversos, con diferentes significados alrededor del mundo. Es una forma de gobierno que conlleva a modalidades horizontales y participativas de gestión en cuanto al poder, por lo que se opone al modelo tradicional de Estado centralizado e interventor y da la impresión de ser más incluyente, aunque no siempre fue así. Primero, el concepto fue debatiéndose entre el uso de los académicos, las élites, los banqueros y economistas (Castells, 1997), sin embargo, resultó un término acogido por organismos internacionales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional⁷ (Marks, Sharpf y Streeck, 1996). Esto es normal,

Behaviour”. Más adelante publicarían el libro “*The Governance of the American Economy*”, un texto clave de referencia.

⁷ Sin lugar a dudas, debemos mencionar nuevamente a organismos internacionales como la ONU, OCDE, FMI y BM, porque son ellos quienes han jugado un rol muy importante en la difusión del concepto y, por lo tanto, su evolución desde diversas perspectivas; sin embargo, la intervención de la gobernanza no debe darse sobre un vacío, sino sobre alguna capacidad existente (llamase institución o instituciones) aunque la capacidad sea poca. Esto es algo que la mayoría de las veces se pasa por alto en los países subdesarrollados y provoca que se quiera hablar del concepto de gobernanza como si no existiera previamente un cúmulo de experiencias sobre estos tópicos. Vemos entonces algunas definiciones sobre la gobernanza desde la óptica de los organismos internacionales. Para el PNUD (1997), la gobernanza es el ejercicio económico, político y administrativo de la autoridad para manejar los asuntos públicos de un país en todos los niveles; ello comprende los mecanismos, procesos e instituciones para permitir que los ciudadanos y grupos articulen sus intereses, ejerciten sus derechos legales, conozcan sus obligaciones y arreglen sus diferencias. Por otro lado, para los propósitos del FMI (2005), la gobernanza básicamente se refiere a propósitos económicos desde dos esferas: mejorando el manejo de los asuntos públicos, apoyando el desarrollo y mantenimiento de la transparencia, y un sólido ambiente económico regulatorio favorable para volver eficientes las actividades en el sector privado. Para el DFID (2001), la gobernanza se refiere a las instituciones, reglas y sistemas del Estado (el Ejecutivo federal, el Legislativo, la milicia, etcétera) operan en un nivel central y local, y cómo se relacionan con ciudadanos, sociedad civil y sector público. El Banco Mundial (1994) se refiere a la gobernanza como los procesos e instituciones mediante los cuales las decisiones son tomadas y la autoridad en un país es ejercida. Finalmente, para el USAID (2005), la gobernanza es vista como la habilidad del gobierno para desarrollar un eficiente, eficaz y transparente proceso del manejo público, abierto a la participación ciudadana, reforzando más que debilitando los sistemas democráticos de gobierno.

como bien mencionan Pierre y Peters (2000), si entendemos que en los últimos veinte años la globalización ha sido impulsada por los organismos internacionales y de esta forma se ha incrustado en todos los ámbitos de las sociedades. Los cambios en las propias sociedades modernas y por ello su creciente complejidad, los fallos del mercado en las economías internacionales, las crisis estatales al interior y al exterior, las nuevas formas de gobierno y el cambio de la administración hacia el mercado están exigiendo una nueva forma de gobernar (Peters, 2002).

Esto se debe particularmente al contexto actual, caracterizado por las crecientes demandas de servicios públicos, que muchas veces se ven mermados por las restricciones propias de los Estados de hoy en día (Mayntz, 1993). Esto derivado de los ajustes en la década pasada al Estado de bienestar, donde la legitimidad se obtenía por cuestiones de eficiencia y eficacia dentro en las organizaciones; sin embargo, cuando esto no bastaba, fueron necesarios otros elementos en cuanto al sector público se refiere, como son la transparencia, *la participación ciudadana*, la rendición de cuentas y, en resumen, cuestiones democráticas. Por ello, debemos situar en un contexto político los factores previamente mencionados. El término, desde el punto de vista politológico, tiene varios significados y se utiliza en distintas formas, por lo que es necesario explicarlo para poder mostrar la utilidad del concepto de gobernanza dentro del presente trabajo; sin embargo, no es nuestro objetivo realizar un estudio profundo sobre gobernanza en este capítulo, ya que eso se realiza en otros estudios.⁸

Por lo tanto, únicamente realizaremos para efectos del presente subcapítulo una breve reseña de los exponentes de esta teoría en las escuelas modernas.⁹ Renate

⁸ La revisión sobre la voz “gobernanza” y el concepto han sido desarrollados de manera excelsa para el caso latinoamericano por Aguilar (2006).

⁹ Abordaremos con mayor precisión las escuelas anglosajonas, por ser pioneras en el tema sin entrar en polémica sobre subdivisiones de gobernanza como pueden ser la gobernanza digital, gobernanza aborígena, y otros tipos que para efecto del presente trabajo no son requeridos, dado que el objetivo es resaltar la importancia y necesidad de la participación social. Sin embargo, en el caso mexicano surgen diversos estudios para precisar el concepto. El “CSIS Proyecto México” puso en marcha en 2006 “*Mexican Governance*”, un compendio de estudios de caso en México cuyo propósito es identificar los cambios que ocurrieron después del año 2000, sobre todo las relaciones iglesia-Estado, el Congreso y las relaciones del presidente y militares, los medios de comunicación, básicamente diversos actores influyentes. El Instituto Kellogg’s también publicó

Manynitz (2001) considera que esta perspectiva no puede ser otra cosa que una nueva forma de gobernar para una nueva sociedad exigente y demandante, permitiendo la interacción entre el Estado y sociedad civil. La doctora Mayntz fue una gran observadora del fenómeno desde los años noventa, por lo que se percataba de un elemento nodal en los modelos de gobernanza, *una sociedad activa y participante*, la cual debería tener según ella un papel principal, si no es que protagónico, al ser un tipo de sociedad civil fuerte, bien diferenciada y bien organizada, con actores bien identificados para que los procesos de cambio tuvieron éxito.

Por su parte, Kaufmann (2003) menciona que la gobernanza es el ejercicio de autoridad por medio de las tradiciones formales e informales y las instituciones del bien común, y por lo tanto comprende: a) el proceso de selección, monitoreo y reemplazo del gobierno; b) la capacidad para formular e implementar políticas y entregar servicios públicos, y c) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan económica y socialmente las interacciones entre ellos. Nuevamente, en la perspectiva de Kaufmann, los elementos que se conjugan son de cambio, interacción y coparticipación ciudadana, es decir, el Estado deja de tener su papel protagónico, dejando canales semiabiertos a la ciudadanía para que sean tomados en cuenta. Kaufmann entiende desde su perspectiva que la implementación de políticas y, más allá de ello, sus resultados traducidos en servicios públicos de calidad, fomenta el valor público, que va ligado con el grado de interconexión que puedan tener las tres variables mencionadas.

Para el profesor holandés Koimann (1993), la gobernanza surge de la complejidad, la diversidad y el dinamismo de las sociedades actuales, y para él es un conjunto de patrones que se instauran en un sistema sociopolítico, como resultado de la interacción de todos los actores implicados para resolver esas problemáticas. Tienen la característica de ser redes derivadas con policentros en los cuales convergen acto-

“*Governance in the Americas*” en 2008, centrándose en los tres países más grandes en el continente. Se centró principalmente en los niveles subnacionales, en el estudio del federalismo mexicano, las cuestiones de la centralización y la descentralización en comparativa. Tal vez uno de los mejores planteamientos es el de M. J. Rodríguez (2010), quien recientemente hizo hincapié en que América Latina debe integrar la estrategia de desarrollo y establecer un sistema de gobernanza estratégica, citando la estrategia UE 2020 de la Unión Europea como un modelo a seguir.

res públicos y privados, entendiendo que en la formulación e implementación de la acción pública ambos sectores están involucrados (Agranoff y McGuire, 2003). Para el profesor holandés, el escenario es simple y complejo a la vez: por un lado, las sociedades actuales no son las mismas, han evolucionado de acuerdo con sus grados de diversidad, complejidad y dinamismo, lo cual es válido y entendible. Sin embargo, producto de esas tendencias, se generan estos poli-centros, donde cualquiera de estos actores puede tomar partida dentro de cada uno de ellos. La construcción hoy en día de un gobierno enfocado a la gente definitivamente es el rasgo que tienen los Estados nacionales, donde el poder ha dejado de estar en un solo centro y se ha esparcido en distintas formas y actores diversos.

Desde la perspectiva de Hewitt de Alcántara (1998), la gobernanza es el ejercicio de autoridad entre la esfera dada, el manejo eficiente de un amplio rango de organizaciones y actividades que involucran la construcción de un consenso u obtención del consentimiento necesario para sacar adelante un programa, en una arena donde diversos intereses están en juego. Una vez más, el enfoque se orienta hacia consensos, lo que sugiere definitivamente el modo incluyente con todos los actores que intervienen y que son pieza clave para desempeñar con éxito un programa del gobierno (que al final de cuentas, compete a todos por su carácter público). La singularidad de este consenso es lo que al final Hewitt de Alcántara enuncia atinadamente: existe una diversidad de intereses en juego, por lo tanto cada actor lleva esos intereses como bandera de dirección. La pregunta es: ¿cómo conciliar esos intereses y cómo enfocar a todos los actores para que busquen los mismos objetivos?

Definitivamente el gobierno debe despojarse de su rol del gran Goliath y asumir un rol de pequeño David (guardando la proporción de la analogía), es decir, debe entender que el consenso, inclusión y el buen diálogo debe ser propiciado por él.

La definición de Rhodes, por su parte, menciona que al menos existen seis usos del término gobernanza, que desde una perspectiva académica, luce como una gran mezcla de todo y nada a la vez. A saber, Rhodes la define como: 1) Estado mínimo, 2) gobernanza corporativa, 3) nueva gestión pública, 4) buena gobernanza, 5) sistema socio-cibernético, y finalmente como 6) redes auto-organizadas. Sin entrar en detalle, por ser una definición ampliamente conocida, para efectos del presente capítulo consideramos que la definición como redes auto organizadas es la forma más palpable de

entender la gobernanza hoy en día. Es decir, la tendencia de los gobiernos a ser menos verticales, menos planos —incluso podríamos decir— y totalmente en red.¹⁰ Desde luego que éste es el ideal, pero en la medida en que los gobiernos pueden involucrarse más en formas de redes con los demás actores, sus posibilidades de éxito en la consecución de programas y legitimidad de los mismos puede aumentar.

Por otro lado, para Hyden (2002) la gobernanza se refiere a la formación y administración de las reglas formales e informales que regulan la esfera pública, la arena donde el Estado, la economía y los actores sociales interactúan para tomar decisiones. Nuevamente hacemos énfasis en la interacción de los actores. En este caso, con un enfoque a las reglas formales e informales (donde éstas tienen mayor peso que las formales), estas relaciones son nodales para regular, como lo menciona Hyden, la esfera de lo público. En esta definición surge un actor nuevo: la economía. Como podemos ver, desde esta perspectiva enlazamos el concepto de gobernanza con el de gobernanza global, donde por sus características influye una diversidad de actores internacionales. Sin embargo, para efecto del presente capítulo, ese debate sale de nuestro foco de interés (aunque es un tema vigente para una investigación posterior), por ser nuestro enfoque la relación de la sociedad civil y su rol en estos contextos de gobernanza.

Sin embargo, el concepto no es exclusivamente de la ciencia política y de la administración pública, si no que puede estar presente en cualquier organización privada bajo el nombre de gobernanza corporativa.¹¹ En la síntesis, la gobernanza

¹⁰ Las redes no están exentas de críticas y a pesar de su breve historia, tienen sus pros y contras. La finalidad es que coadyuven a solucionar problemas que las estructuras muy verticales o poco horizontales no pueden (en realidad muchas veces no quieren, es la premisa correcta). Siguiendo a Joan Prats I Català, estas identifican mejor a los actores y de esta forma identifican mejor sus necesidades. Son interactivas, tienen costes y básicamente deben tener un propósito común, así como ser flexibles. Para una definición más amplia, consúltese el texto “De la burocracia al Management y del Management a la Gobernanza” (INAP, Madrid).

¹¹ Aquí las interacciones ocurren entre los accionistas, los consejos de administración y diversos actores clave internos y externos para el funcionamiento de la empresa corporativa, relaciones que se dan de la misma forma entre el gobierno, la sociedad civil y la iniciativa privada. Este término surge primeramente en el Reino Unido, derivado del informe del comité Cadbury en 1992 con respecto a las problemáticas propias de los bancos en ese país.

emerge en un entorno que se caracteriza por los procesos globalizadores, las crisis que impiden satisfacer necesidades sociales (financieras, legitimidad, políticas), cambios en la sociedad, instituciones como reglas, nuevos actores, es decir un nuevo escenario para una nueva forma de gobierno, o mejor dicho para una forma de gobierno más incluyente y aparentemente más cooperativa (Mayntz, 1998).

Prats Catalá (2005) sintetiza a la gobernanza como sigue: “es multifacética-plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error”. Debemos añadir que la gobernanza en este sentido no es un fenómeno natural, sino una construcción social; de ahí surge la importancia de *una sociedad civil vibrante y organizada*, con el propósito de dar luz a estos procesos de gobernanza (Prats, 2006). En el presente capítulo y para efectos de esta reflexión, la gobernanza es entendida como la construcción de relaciones simétricas con todos los actores posibles dentro y fuera del Estado-nación con la finalidad de mantener, modificar o innovar las relaciones (políticas, económicas, sociales, culturales, tecnológicas) existentes, para garantizar la gobernabilidad dentro de las fronteras del mismo. Por lo tanto, le damos a la gobernanza moderna tres connotaciones posibles para su desarrollo, donde puede ser vista de forma: a) *Natural*, b) *Adaptada*, c) *Imitada*. Derivado de ello, consideramos que el resultado puede ser innovar, modificar o mantener la forma de gobernar dentro de un entorno determinado.¹²

Desde las diversas definiciones que hemos abordado, la gobernanza es, por lo tanto, un mecanismo que contribuye a la generación de gobernabilidad. Si bien es cierto que el concepto de gobernabilidad aparece desde inicios de la década de los

¹² Elaborar una tipología sobre gobernanza es una forma de identificar su tipo, actores y relaciones en el caso de México. La tipología desarrollada por Rossenau (2002) y Stoker (2010) son las que nos interesan. La tipología de Rossenau nos permite clasificar actores y sus interacciones en diferentes niveles, sin embargo, es muy general en otros sentidos y deja abierto el debate para abordar a los actores no estatales y el papel del Estado, más allá de que afirma que no tiene un papel relevante en la gobernanza. La tipología planteada por Stoker, por su parte, es más precisa. Su concepto sobre gobernanza global-local argumenta que la complejidad viene por los diversos marcos en los gobiernos locales, pero también pondera que a escala global faltan cosas por hacer en los estudios locales. Nuestra tipología mexicana puede sumarse a este trabajo, desde la óptica de los gobiernos locales mexicanos, pero esto definitivamente deber ser tema de un capítulo diferente. Para efectos prácticos del presente apartado, solamente enunciaremos estos postulados.

setenta y más especialmente a partir del informe de la comisión trilateral de 1975, hoy, más de treinta años después, sigue siendo un concepto nodal para entender el comportamiento de las sociedades actuales y sobre todo para entender el concepto mismo de gobernanza.

Es la gobernanza hoy día un: 1) un modo de coordinación social, 2) es interacción de actores, 3) mecanismo de regulación de interacciones, y 4) medio para coadyuvar en la gobernabilidad. Como podemos observar, el significado moderno del concepto tiene diversas connotaciones y mayormente dependerá del contexto donde se utiliza, sea el sector privado, público o a nivel general. Enfocándonos en el sector público, la gobernanza es un modo de coordinación social cuando se orienta a los demás (a lo público realmente). Cuando su esfuerzo es ubicado en distribuir en forma más equitativa todos los mecanismos de los que dispone el Estado para alcanzar de esta forma ser un gobierno más incluyente. La gobernanza es interacción de actores cuando los problemas y las soluciones existentes dependen de la relación e integración que puedan y deban tener un número indeterminado de actores para alcanzar la consecución de fines comunes, fines que anteriormente estarían dispersos como causas individuales. La gobernanza es un mecanismo de regulación de interacciones cuando vigilia que las intervenciones y relaciones entre órganos de gobierno y el resto de órganos de la sociedad civil puedan conciliar intereses, asegurando de esta forma que las acciones del gobierno sean interdependientes y transparentes. La gobernanza es un medio para coadyuvar en la gobernabilidad en la medida que pueda haber un conocimiento de los actores en juego, así como de sus necesidades y problemáticas (que en el mayor de los casos deben ser comunes). De esta forma, la gobernanza¹³ emerge en el siglo XXI, como lo ya lo enunciaba Renate Mayntz, como una forma de dirección de la sociedad¹⁴

¹³ En México, actualmente el concepto de gobernanza abre un abanico de posibilidades conceptuales, si se evalúa en comparación con los conceptos de gobernanza existentes en las aproximaciones de diversos autores contemporáneos (Catalá, 2005; Scharpf, 1993; Mayntz, 2001; Kooiman, 1993; Kickert, 1993; Peters, 1998; Pierre, 2000; Rhodes, 2000). Sin duda es un tema a investigar en otro apartado.

¹⁴ Fueron los países europeos quienes más pronto abordaron y entendieron esta cuestión y la plasmaron en su “*White Paper on European Governance*” (el famoso libro blanco de la gobernanza), que a la postre sería un libro de referencia para los primeros estudios sobre el tema dentro y fuera de la comisión europea alrededor del mundo. Ahí se parte de un análisis de las deficiencias o crisis

sin argumentar su carácter de universalidad, dado que como bien enuncian Guy Peters y Jon Pierre:

La gobernanza, como todos los modelos de servicios públicos, parte de la cultura política en la que se encuentra, por lo tanto, la emergencia de la gobernanza aparecerá en diferentes formas institucionales de diferentes contextos nacionales.

De ahí que surge la importancia de que los gobiernos nacionales rompan con sus pasados gloriosos y ominosos, y emprendan su nueva historia como gobiernos más incluyentes, abiertos y participativos.

El buen gobierno como esperanza de fin de siglo

El vínculo que une a la gobernanza con el buen gobierno y la gobernabilidad¹⁵ puede ser lo que Lechner (1996) denomina *el cuestionamiento del Estado y de la política como instancias generales de representación y coordinación de la sociedad*, provocando con ello que para calmar el clima de incertidumbre por la percepción de inseguridad, se ofrezca certeza a la ciudadanía, con el fin de darle seguridad simbólica y normativa.

de las formas que hasta ese punto eran tradicionales en la solución de problemáticas, como si todo fuera causa-efecto. Antes bien, se cuestionaron los tiempos actuales y cómo deberían abordarse estas nuevas cuestiones públicas.

¹⁵ El concepto de gobernabilidad está relacionado con la capacidad del gobierno para cumplir sus fines y de esa forma legitimarse ante sus ciudadanos, por lo tanto, se relaciona con los temas de legitimidad, democracia y eficiencia. Retomando a Prats (2001), han sido cuatro los factores que han impulsado este debate conceptual en cuanto a la gobernabilidad: primero los trabajos de la comisión trilateral en los años setenta; segundo, los procesos de transición democrática (Przeworski, 1988; O'Donnell 1979); tercero, la divulgación del concepto por parte de los organismos internacionales (BM; PNUD), y por último, el uso del concepto en la construcción de la Unión Europea (Sharpf, 2001; Mayntz, 2000). Desde esta perspectiva, se considera que la gobernabilidad está basada en el grado de desarrollo institucional de la gobernanza que hay en una sociedad. La razón de ello es que cada gobierno debe justificarse frente a los ojos de los ciudadanos que gobierna, que lo eligieron y elevaron al lugar donde está, formando por lo tanto un gobierno comprometido, con instituciones responsables y sólidas.

En este contexto de proporcionar seguridad, certeza y certidumbre, surge la necesidad de contrarrestar un mal gobierno (que podemos relacionar con el exceso de corrupción, la falta de transparencia ajena al derecho, irrespetuosa de los derechos humanos en general, excluyente, intolerante, etcétera) mediante la implementación de un buen gobierno. Por lo tanto, retomaremos a Rhodes cuando enuncia las formas o dimensiones que puede tener la gobernanza; una de ellas es precisamente la de “buena gobernanza” (buen gobierno, como se le ha llamado recurrentemente). Como bien menciona Rhodes, el buen gobierno era una tendencia internacional y básicamente un requisito de organismos internacionales como el Banco Mundial para realizar préstamos; el Banco Mundial lo definiría como “el ejercicio del poder político para gestionar los asuntos de un país”.

Según Lefwich (1993), el buen gobierno puede tomar diversas dimensiones: un aspecto político, uno administrativo y uno sistémico, siendo el aspecto administrativo el que más enfatizaron los organismos internacionales en los países tercermundistas, con la finalidad de buscar “la eficacia en los servicios públicos” e impulsando el desarrollo de los países mediante medidas como privatizaciones, descentralizaciones, reducción de personal, uso de las ONG, etcétera, o en otras palabras, un buen gobierno (Williams, 1994). Los organismos internacionales encargados de difundir el buen gobierno fueron el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Lefwich, 1994). La razón, como lo mencionamos anteriormente, no era otra que combatir los malos gobiernos que desde principios de los años ochenta habían producido una merma en las capacidades de sus propios Estados para resolver las demandas sociales.

Básicamente, para los organismos internacionales el buen gobierno se refiere a instaurar un gobierno eficiente que rinda cuentas claras a la sociedad. Desde su óptica, el buen gobierno se asocia con términos como *accountability*, participación social, y de los OSC, evaluación, profesionalización y transparencia (Graña, 2005). Fue una de las banderas del finales del siglo XX que sirvió para dar a los gobiernos los motes de eficientes y eficaces, entendiendo que la legitimidad al interior y exterior de los gobiernos no sólo tiene que ver con el cumplimiento de estos factores, sino también con la integración de diversos elementos democráticos, lo cual lleva al

buen gobierno a seguir constantemente la búsqueda de una negociación y coordinación con la sociedad.¹⁶

Alrededor del mundo tenían lugar fenómenos democratizadores, los cuales a la vez estaban ligados con generar Estados “mejor gobernables” que contaran con el aval de la sociedad. Si bien es cierto que estos fenómenos se manifestaban en México en teoría, la práctica nos mostraba otra cara, lo cual nos lleva a entender que en México los procesos democratizadores y de gobernabilidad estuvieron ligados desde el año de 1929 y hasta finales del año 2000 con la dirección y mando de un solo partido político (PRI), y con las formas en que éste se manejaba hacia el exterior con la ciudadanía, guiado siempre por un sistema presidencialista fuerte, que permitía básicamente legitimar las decisiones públicas, sostener la gobernabilidad y mantener la disciplina partidista, entre otras bondades más (Hurtado, 2001).

En el caso mexicano, es en el año 2002 cuando una de las formas para lograr esta integración se intenta mediante la implementación de “La agenda del buen gobierno”,¹⁷ que tuvo como propósitos cambiar el camino que había seguido la administración pública en sexenios anteriores y lograr un gobierno honesto y transparente que rindiera mejores cuentas a la sociedad, bajos los siguientes ejes rectores: 1) gobierno honesto y transparente; 2) gobierno profesional; 3) gobierno de calidad; 4) gobierno digital, 5) gobierno con mejora regulatoria, y 6) gobierno que cueste menos, todos ellos enunciados mayormente bajos los lineamientos de la OCDE.

La presente reflexión se ubica precisamente en este contexto de cambios a finales del siglo XX. México, en los últimos años, ha sufrido una serie de transformaciones que han modificado los ámbitos políticos, económicos y sociales de la vida nacional (Middlebrook, 2003). El ascenso del Partido Acción Nacional al

¹⁶ Esta última afirmación ha sido fuertemente criticada y enunciada como causante de las fallas durante el sexenio foxista. Una ausencia de política y carga social en las acciones del gobierno, que otorga más énfasis a la llamada cultura gerencial y a sus técnicas enfocadas en los logros eficientes y eficaces cuantificables, más que en el bienestar social.

¹⁷ Para efectos únicamente del presente capítulo, nos referiremos al buen gobierno y las técnicas gerenciales como sinónimos de las técnicas de innovación implementadas durante el sexenio foxista.

poder y la instauración del gobierno foxista no sólo terminaron los poco más de setenta años hegemónicos de un mismo partido en el poder, sino que terminaron prácticas dictatoriales históricas (Woldenberg, 2002). De esta forma, iniciaba en México una nueva etapa donde el poder ya no se concentraba en una sola persona, lo que daba la impresión de que la visión del gobierno dejaría de ser unilateral y daría juego a los nuevos actores que, si bien no eran nuevos, por primera vez tenían una oportunidad real.

México iniciaba el año 2000 no solamente con una nueva era democrática, acompañado a esto venían los tiempos de esperanza cobijados por el discurso romántico del nuevo milenio (Galbraith, 1996). El siglo XXI había llegado por fin, y al parecer México estaba entrando en una nueva era como país, una etapa nueva por no haberla conocido antes, pero vieja por la añoranza que de ella había desde poco más de treinta años atrás (Gonzales, 1965). Algunos autores, como Cesar Cansino, afirman que en un sentido estricto apegado a la teoría de las transiciones, el 2 de julio del 2000 concluye la transición política en México, cerrando esa etapa y abriendo una nueva de cambios políticos. Antonio Camou (2001) también se refirió a esta nueva etapa como la instauración democrática, donde los actores políticos y sociales debían pactar, en ese ambiente de cambios, reglas acordes con la realidad existente.

Como bien lo menciona, Lorenzo Meyer (2005) en el caso de México la transición no implicaba que la democracia como tal era un hecho consumado aun; primeramente tenía que replantearse las cuestiones sobre *participación ciudadana* y la capacidad de las élites para formar acuerdos. En ese sentido, el cambio natural indicaba que el nuevo gobierno panista (foxista para ser más preciso) debería en principio deslindarse del viejo sistema del partido hegemónico (Sartori, 1987) o al menos sus viejas prácticas y estructuras arcaicas, y en segundo lugar, tender puentes que nunca debieron haberse levantado hacia diversos actores estratégicos dentro del Estado mexicano y consumir, de esta forma, lo que once años atrás se había convertido en una realidad en el norte del país, en 1989 (Guillen, 1993). Pasando por los orígenes de este cambio democrático al inicio de los años setenta, México se fortaleció e integró a las olas democratizadoras alrededor del planeta (Huntington, 1994).

Sin embargo, sucedió algo que quizá fue natural, pero que nadie se imaginaba que ocurriría. Vicente Fox¹⁸ (con una formación empresarial) supeditó la política a técnicas gerenciales, las cuales en su implementación parecían buscar más la eficiencia y eficacia que el bienestar social. La fórmula es simple y sencilla: a mayor eficiencia y eficacia, mayores y mejores utilidades. Algo coherente para una compañía, pero no para la administración pública, donde el resultado final es algo más complejo de medir que una simple utilidad de ganancia. Estos errores, calculados o no, son comprensibles, entendiendo que el gobierno foxista representó al final de cuentas la tercera etapa (previamente Carlos Salinas y Ernesto Zedillo) y culminación del gobierno neoliberal,¹⁹ iniciada para los países tercermundistas con el Consenso de Washington. Por lo tanto, en el presente estudio se identifica que estas tendencias provocaron una división mayor entre gobierno y sociedad, rompiendo con el remanente que aún quedaba del Estado de bienestar, favoreciendo redes informales con la ausencia, en muchos casos, del actor más importante: la *sociedad civil organizada*.

Identificamos que los actores con capacidad de veto que antes no existían, o bien no tenían el poder suficiente para ocasionar que el Estado fuera cuestionado en sí mismo, como lo es hoy día, surgieron de manera asimétrica por tres razones durante el periodo del presidente Vicente Fox:²⁰ 1) un análisis errado de la situación de

¹⁸ Interesante es el sexenio foxista; diversos textos se han escrito sobre el mismo. Para efectos del presente trabajo nos referiremos al sexenio foxista precisamente como eso, la figura del hombre, desligado para efectos de este estudio del Partido Acción Nacional. Esto por una sencilla razón: Vicente Fox tiene un rompimiento con el Partido Acción Nacional (PAN), producto de su visión gerencial, la cual lo lleva a seguir los cánones de este modelo y armar su equipo de trabajo de manera diferente a lo que el resto de los presidentes en México había realizado.

¹⁹ Por motivos de contenido y espacio, no podemos abordar exhaustivamente el término neoliberalismo, el cual también ha sido ampliamente analizado; sin embargo, consideramos un excelente ensayo sobre el tema es el desarrollado por el dr. Omar Guerrero en su libro *El neoliberalismo: de la utopía a la ideología*.

²⁰ No es finalidad de este capítulo plantear un análisis exhaustivo del sexenio foxista (el cual sí se ha realizado para otros estudios), ni tampoco es la finalidad del mismo cuestionar ni negar los aportes positivos que tuvieron las técnicas gerenciales (evaluación, transparencia, premios, rendición de cuentas, etcétera). Lo que estamos cuestionando es la forma como se deja de lado al sector social –consciente o inconscientemente– y no se le hace copartícipe más allá del discurso político. Tomando en cuenta que el buen gobierno enfatiza el acercamiento con la sociedad para un mejor proyecto, en

la administración pública federal y su vínculo con la sociedad; 2) derivado de ese análisis errado, la introducción de técnicas gerenciales como requerimiento primero de organismos internacionales, y segundo, de los “gerentes públicos mexicanos como una moda de los países occidentales”, no así de las necesidades reales de la sociedad mexicana; 3) una aplicación incorrecta de las técnicas gerenciales al momento de traducirlas en acciones de gobierno, debilitando la relación gobierno-sociedad civil en la práctica.

Para precisar nuestras premisas anteriores sobre el buen gobierno foxista, retomaremos el influyente informe del Council on Foreign Relations titulado *Challenges for a Postelection Mexico* del año 2006.²¹ La primera premisa es que se dio un análisis errado de la situación de la administración pública federal y su vínculo con la sociedad, derivado de los fenómenos alrededor del mundo sobre la reinención del gobierno en aquellos países donde se daba una vida democrática plena (algo que ciertamente no sucedía en México). La constante de esos países era la gran participación social que promovía cambios instrumentados en el gobierno y, como resultado, el beneficio de todas las partes. Los gobiernos se convierten así en más eficientes, flexibles y competitivos por un lado, y por el otro, la sociedad recibe valor público al ser respondidas sus necesidades de manera más pronta. En otras palabras, el buen gobierno no es ofertado por el gobierno, sino que es solicitado por los ciudadanos (exigentes e informados) o, en el mejor de los casos, promovido por ambas partes. ¿Pero qué pasa cuando éste no es ni ofertado a la socie-

México esto resultaría a la postre una causal del crecimiento de actores con capacidades asimétricas dentro del país.

²¹ Donde se realizaba una evaluación del gobierno foxista y se plantea el futuro inmediato que le esperaba (esperaba en aquel 2006) al recién presidente electo Felipe Calderón Hinojosa. Se afirma que al final de los primeros seis años quedó una agenda inconclusa de cambios estructurales, crecimiento económico, creación de empleos, seguridad y *participación democrática*. El escenario planteado fue que el país que el nuevo presidente tendría que gobernar estaría “characterized by a divided Congress representing a divided populace; political parties separated by profound programmatic, ideological, and personal disputes; a disgruntled, organized, and highly motivated left; a leaderless and unreformed PRI; governors struggling to expand their still limited autonomy; and unions and business leaders working to preserve their traditional privileges”. Lo anterior es entendible, ya que al iniciar el sexenio cargado de promesas y cambios, esto se modificó alrededor de qué reformas deberían ser las mejores y cuáles implementar, pero no cuáles eran necesarias.

dad ni requerido por la misma? La respuesta es que tenemos entonces un cúmulo de hojas de papel blanco con lineamientos a seguir, con la promesa de que eso nos dará legitimidad social y eficiencia administrativa y así seremos un gobierno de clase mundial.

Nuestra segunda premisa es que derivado de ese análisis, se dio una introducción de técnicas gerenciales como requerimiento: a) de organismos internacionales, y b) de los “gerentes públicos mexicanos como una tendencia de los países occidentales”, pero no de las necesidades reales de la sociedad mexicana. La tendencia alrededor del mundo de seguir lineamientos de órganos internacionales no es un secreto para casi nadie. De pronto, palabras como competencia, normas ISO, cliente, calidad, productividad, etcétera, irrumpieron en el argot de la administración pública mexicana (ciertamente nada que tuviera que asustarnos, dado que en mayor parte, éstos y otros conceptos ya circulaban como parte de la nueva gerencia pública). Durante la administración foxista esto se llamó innovación gubernamental. Así, inspirado en casos de éxito como el del gobierno francés, neozelandés, el de Singapur o el australiano, México decide realizar su propia reinención gubernamental (Muñoz, 2004)²². Esto nos daba la impresión de estar convirtiendo al gobierno en creativo e innovador (algo que siempre se agradece); sin embargo, nuevamente dejó inquietudes de ausencia de la participación ciudadana al ser ésta únicamente beneficiaria de la buena o mala implementación de las técnicas mencionadas.

Finalmente, nuestra tercera premisa es que existió una aplicación incorrecta de las técnicas gerenciales en el momento de traducirlas en acciones de gobierno, posiblemente debilitando la relación gobierno-sociedad civil en la práctica.²³

²² Las tendencias fueron sobre programas de evaluación, medición de desempeño, servicio civil de carrera, calidad en los servicios, etcétera. Nuevamente reiteramos que lo criticable no es la introducción de estas técnicas, sino más bien la manera como fueron inducidas y la baja carga social que poseían en sus consecuencias tangibles. Queda claro que lo que se buscaba era legitimarse como gobierno frente a su sociedad. Pero la pregunta es si ésta fue la mejor forma de legitimarse frente a la sociedad del año 2000.

²³ Dentro del modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental, los clientes a servir eran los ciudadanos, el poder Legislativo y Judicial, así como los gobiernos estatal y municipal.

Una de las mejoras implementadas tenía que ver con la medición.²⁴ En este caso, se contaba con el modelo de calidad Intragob, que tenía como finalidad satisfacer las necesidades de sus tres clientes principales. Este sistema no era otra cosa en el papel que un mejor gobierno para la sociedad, ni más ni menos que eso (lo que mínimamente debe ser cualquier gobierno). Desde nuestra perspectiva, el problema seguía siendo el mismo. A fin de cuentas, la evaluación de estos procesos mediante la implementación y seguimiento de normas ISO 9000 no garantizaba absolutamente nada (ni siquiera dentro las empresas privadas, donde estas normas son un requisito para lograr más clientes y reconocimiento, funcionan transparentemente, ya que dentro de las auditorías externas que se realizan, se pueden pagar las amonestaciones en un tiempo determinado), excepto que podía comprobarse mediante números que la sociedad estaba recibiendo el beneficio de un gobierno de clase mundial. ¿Porque al final del sexenio quedó una agenda incompleta, si después de todo teníamos el mejor gobierno de clase mundial posible?

Nuestras tres premisas nos conducen a una premisa principal: que durante el sexenio foxista, cuando se da esta transición democrática, la implementación del buen gobierno de clase mundial (las técnicas gerenciales), el énfasis y las preocupaciones se enfocaron más en el cambio coyuntural del México moderno (Segovia, 2008), posiblemente derivando esto en un aumento de múltiples actores estratégicos con capacidad de polarizar las acciones del Estado en forma asimétrica y desorganizada. Esto no fue del todo malo, porque sin haberlo planeado, ese crecimiento de actores asimétricos que no necesariamente debían ser positivos, estaban sentando las bases para introducir en el contexto mexicano el discurso de la gobernanza moderna.

²⁴ El premio Innova era la presea más perseguida, ya que al obtenerlo el gobierno reconocía a una entidad o dependencia como innovadora en la prestación de sus servicios, teniendo como resultado “lógico” un valor agregado para la ciudadanía. De esta forma, se enlazaba con alguno de los pilares de la agenda del buen gobierno.

Participación ciudadana y el rol de la sociedad mexicana²⁵

Una vez ubicado el contexto de la gobernanza moderna, así como su relación directa con el buen gobierno foxista, podemos situarnos en responder la pregunta que previamente dio origen a nuestra reflexión dentro del presente capítulo: *¿la agenda del buen gobierno se implementó porque su origen fue la demanda de la ciudadanía mexicana o surgió motivada porque el gobierno observó en ella un modelo exitoso en el contexto de la gobernanza moderna?* Sin embargo considero que la respuesta a esta pregunta ha quedado resuelta implícitamente en el desarrollo de los primeros dos subcapítulos. Ahora bien, esta pregunta inicial sirvió para comenzar la reflexión y colocarnos dentro de este tercer subcapítulo, y así enfocarnos en identificar un conjunto de rasgos de la sociedad civil y la participación en México, para con base en ello, describir el rol actual en el contexto de la gobernanza moderna. ¿Vale la pena preocuparse por los procesos de participación ciudadana? La respuesta es un rotundo sí.

Como bien menciona Manuel Canto (2008), estamos en una etapa de segunda generación sobre estudios de participación ciudadana que buscan una mejor evaluación de las acciones del gobierno, más allá de los simples mecanismos de consulta tradicionales, consultas ciudadanas y demás mecanismos simples unidireccionales. Esto significa que el rol de gobernantes y gobernados está teniendo cambios en el ámbito mundial, dejando en claro una tendencia que ha venido desarrollándose en los últimos veinte años alrededor del mundo, en la que el voto electoral como forma de participación ya no es suficiente. ¿Cómo empatan estas voces que demandan participar en los procesos de cambio un espacio con los modelos de gobernanza, sobre todo dentro del contexto mexicano? Especialmente cuando la impresión que se tiene es que se minimiza la tenue voz de la sociedad

²⁵ No es el propósito de este apartado hacer un recuento histórico o una monografía de la sociedad civil, de la participación ciudadana o del capital social. Su propósito es situar el contexto actual de la gobernanza moderna en la participación social en México y su rol vigente.

civil y únicamente se enarbolan causas que llamamos “exclusivas” (por originarlas personajes o actores de grupos selectos de la sociedad, ligados a élites o grupos de poder, que dicho sea de paso, son los menos. Ni siquiera nos atreveríamos a llamarlos del tercer sector).²⁶

¿Dónde está el gran capital social y cómo se está comportando en México? Resulta fundamental saberlo para entender el rol de la sociedad y por lo tanto su participación en los procesos de cambio en esta época (entiéndase gobernanza).²⁷ Da la impresión de que hoy en día este capital social, traducido en la participación, se encuentra débil, confuso y sin cumplir su rol de columna vertebral en los procesos de cambio como un actor importante, sino más bien como un actor adicional.²⁸ El resultado (donde tiene su parte de culpa el gobierno, y de ahí la importancia de los procesos de gobernanza) es básicamente una falta de coordinación social, caracterizada por causas personalizadas, imposibilidad de generar confianza en redes, objetivos partidistas, aumento de OSC sin fines de lucro y con fines políticos, nuevos líderes con viejos ideales, etcétera. Lo anterior nos sitúa en un contexto donde la sociedad luce desorganizada y cae como botín bajo los liderazgos personalizados que no son necesariamente incluyentes (Zermeño, 1996).

²⁶ Miriam Alfie Cohen considera que en los años de 1960 se inician estos movimientos originados por los grupos de izquierda. Destacaron después el temblor de 1985, las elecciones de 1988, así como el levantamiento zapatista en 1994. Con la singularidad de ser movimientos masivos, algo que no es tan recurrente en la actualidad, se fortaleció la tesis que de la sociedad actual se está volviendo más individualista o indiferente a las causas sociales. Las causas más recurridas en años recientes son probablemente los movimientos y marchas por la paz que han tenido un gran número de adeptos.

²⁷ Desde la perspectiva de Putman o Bordieu, es dentro de este capital social donde se dan las relaciones en forma de red, con la característica de tener en común aspectos que faciliten la acción y la cooperación para un beneficio mutuo. Por lo tanto, el capital social invariablemente implica relaciones sociales fuertes, concisas, constantes con fines en común. Desde este enfoque, la economía tiende a funcionar mejor cuando la cooperación es más fácil y los costos de transacción son más bajos, aunado esto a las prácticas democráticas.

²⁸ La definición de Benjamin Barber es en este sentido, hablando democráticamente, una definición que nos ayuda a entender mejor estos procesos de participación de la sociedad. Él explica que las libertades individuales no son otorgadas a políticos ni a burócratas, sino por el poder legítimo (el cual poseen los ciudadanos).

Esto es hasta cierto punto entendible; como ya lo afirmaba Jaqueline Peshard, la cultura política no es algo que surge de la noche a la mañana o de forma espontánea, sino que es producto de un proceso histórico, en cual se van transmitiendo y eliminando algunas historias, pero siempre queda un remanente. En este sentido, la sociedad mexicana creció a la par de una cultura que no promovía la participación ciudadana, por no ser un factor de riesgo para la gobernabilidad. Recordemos que dos de los pilares del antiguo régimen político fueron: 1) el presidencialismo y 2) el corporativismo.

Sin embargo, estos procesos de participación ciudadana seguían ocurriendo en todo el mundo.²⁹ El buen gobierno que previamente enunciamos emergió producto de esas voces unidas, y de ahí surgió nuestra interrogante en cuanto a su instauración en México. ¿Realmente una sociedad activa y vibrante en México demandaba un gobierno de clase mundial, o fue éste el ideal de un grupo de políticos-gerenciales. La respuesta a casi doce años de transición política en México parece saltar por sí sola: la participación social es desigual, electoralmente se logró un cambio, pero esto no se reflejó en los mecanismos de participación. La visión parece seguir siendo unilateral por parte del gobierno, y no existen grandes movimientos sociales.³⁰ En 2011, las tendencias parecieron dar la impresión de

²⁹ Al respecto, Arles Caruso Larrainci afirma que “básicamente encontramos algunas grandes orientaciones en la convocatoria y apelación a la participación ciudadana: a) la que tiende a convertir la relación en una operación de venta y garantía de los servicios, en la cual la participación se materializa en las propuestas de control sobre los servicios públicos de los ciudadanos en tanto clientes o consumidores; b) la que se apoya en la consulta como mecanismo real para conocer las expectativas y aun las propuestas de la ciudadanía, o como forma de legitimación de un discurso participativo. En ambos casos, puede haber incluso deliberación, pero es siempre un momento previo y no necesariamente conectado con las instancias de decisión, y c) un tercer gran grupo que se orienta a la politización de las relaciones sociales, que implica la constitución de espacios públicos, así como la organización autónoma de los ciudadanos en torno a distintas cuestiones percibidas como problema o aspiración”.

³⁰ Sobre el tema, Alberto J. Olvera realiza un excelente resumen de la sociedad civil desde una perspectiva histórica para demostrar que actualmente la sociedad mexicana sufre de una debilidad estructural que debe ser superada si es que se pretende tener una auténtica democratización de la vida pública. Inicia explicando cómo el régimen autoritario posrevolucionario tiene una gran influencia en la política cultural nacional. Posteriormente retoma los procesos electorales de 1982-1988, y aborda el neoliberalismo, la crisis de legitimidad y el surgimiento de una sociedad civil

seguir por el mismo rumbo que en sexenios anteriores. Hoy podemos observar manifestaciones sociales de rencor, coraje y hasta cierto punto hartazgo de una forma semi-organizada con el apoyo de diversas asociaciones, dependiendo de la causa.³¹ Debido a la coyuntura actual, las causas que más apoyo tienen son las que tienen que ver con cuestiones de seguridad pública y con el apoyo mediático de los medios de comunicación.³²

Cada día hay una tendencia mayor a la individualización de las posturas; quizá esto se deriva del bajo nivel en los canales de comunicación directos entre gobierno y sociedad. Esta debilidad de la sociedad civil mexicana radica en su legado histórico, al tratarse de un condicionante para viejas y nuevas generaciones unidas que siguen los mismos patrones que, al parecer se repiten una y otra vez.³³ ¿Qué significado tiene este escenario dentro del contexto de la gobernanza moderna?

moderna. Finalmente se enfoca en casos como el del EZLN, el caso tan sonado de El Barzón, así como las OSC. Concluye que hay pocos movimientos nacionales y los pocos que existen caen la mayoría de las veces en cuestiones clientelistas o en líderes que quieren únicamente convertirse en políticos.

³¹ Incluso podrían caer más en la línea del activismo de protesta política, la cual es motivada por la desilusión hacia el gobierno y por la inoperancia del mismo para generar soluciones a sus problemáticas.

³² Ciertamente también se ha incrementado el número de las OSC, sin embargo, no sucede lo mismo con el número de sus integrantes. El problema es que las OSC están esparcidas por todo el país, y las únicas que tienen peso son las que mencionamos con las características previas.

³³ Sin embargo, esto no es atemorizante como parece. Joan Font nos explica al respecto y acertadamente pregunta cómo recuperar ese protagonismo ciudadano que haga valer su peso. Su respuesta es simple y sencilla: no existió nunca tal ciudadano, y si existió debe ser en la clase burguesa. Menciona que “las sociedades en las que aparece el sufragio universal son aquellas en las que la inmensa mayoría de la población alcanza a tener apenas estudios primarios, lo cual abre una brecha difícil de salvar entre unas pequeñas élites políticas, que contaban con los conocimientos y la información necesaria, y grandes masas de población para las que la ‘ignorancia racional’ parecía la solución más obvia: el partido, las élites políticas y las organizaciones secundarias se convertían en los proveedores de la escasa información necesaria para movilizarse y votar. La existencia de más información, de más predisposición a actuar por parte de estos ciudadanos más formados, o el impacto de las nuevas formas de acción política que han permitido incorporar a nuevos sectores a la vida política por otros medios, suponen un conjunto de nuevas oportunidades que convierten en obsoletas algunas de las viejas formas de actuación, sobre todo la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos”.

Definitivamente debe ser un escenario de oportunidades. El panorama se aclara nuevamente, mostrándonos que una de las formas de fortalecer a la sociedad es crear a este ciudadano informado en el que la gobernanza encuentre su punto de valor agregado como concepto en la práctica. Porque al recuperarse la confianza en diversos ámbitos de las relaciones gobierno-otros actores, las relaciones pueden vislumbrar futuros mejores en el mediano y largo plazo. La formación de redes se inserta en esta dinámica como una herramienta para concretar esos ideales. *¿Cuál es el reto para el Estado mexicano?* Como bien menciona Renate Mayntz, el reto debe ser que donde se dan estas redes, el papel del Estado deja de ser el centro de mando o el eje rector. *¿Está preparado el Estado mexicano para ceder su lugar a otros actores como consecuencia de un modelo de gobernanza moderna?*

En este sentido, una ruta segura hacia este camino es definitivamente el reconocimiento tácito del gobierno de que no pueden resolver todos los problemas por sí solos, y por lo tanto, no es posible hacer explícita esta condición para que en ningún momento sea signo de debilidad, sino de fortaleza. Éste es el gran reto del gobierno mexicano, que siempre se ha caracterizado por su fuerte intervencionismo al interior de la economía, la política, la democracia y las relaciones sociales: reconstruir el espacio público, reactivar ese capital social, motivarlo y animarlo por medio de los beneficios que brindan las redes. Sin duda vivimos en tiempos turbulentos, complejos y dinámicos, tiempos de la globalización (donde si bien es cierto que este fenómeno no tiene control global, al menos al interior de los Estados nacionales sí puede gestionarse) donde nada es estático y donde la información fluye en segundos por medio de las TIC. Pero ésta es la arena donde mejor juega el modelo de gobernanza ya descrito en la primera parte de este apartado, y éstos son tiempos donde los gobiernos deben desprenderse de ideologías partidistas y tomar decisiones nacionales.

Hasta este punto hemos enunciado lo que debe hacer el gobierno, pero *y la sociedad mexicana, ¿qué debe hacer para participar y manifestarse?* Esto lo contestaremos con otra pregunta que se hace Joan Prats i Catalá: *¿buena gobernanza sin ciudadanos virtuosos?* Las respuestas son obvias, mas no por ello fáciles de llevar a cabo. Sin lugar a dudas, la sociedad mexicana debe despertar de un largo letargo y

transformarse en un actor influyente dentro de las decisiones del país. Ser como lo llamaría Joan Prats, *republicanos cívicos*.³⁴ Por lo tanto, en la medida en que despierte dentro de la sociedad mexicana este deseo de cumplir y participar cívicamente en los aspectos importantes del Estado, en esa medida podemos ver un cambio. En otras palabras, no hay Estados virtuosos sin ciudadanos virtuosos, así como tampoco hay funcionamiento en las redes si los ciudadanos no participan; no hay buen gobierno si no hay buenos ciudadanos, y no hay modelo de gobernanza exitoso si no hay ciudadanos actuando dentro del mismo. Como hemos podido reflexionar, el camino de la sociedad mexicana hacia una posición más favorable y participativa no es sencillo, pero ciertamente hoy se transita hacia esa ruta. Sencillamente, este parece el camino más benigno y transparente para consolidar políticas nacionales exitosas. En otras palabras, tenemos el mapa completo con el camino marcado hacia la X. La pregunta es: ¿qué haremos con el mapa?

³⁴ En su obra *A los príncipes republicanos*, afirma: “Los republicanos son portadores de un patriotismo cívico distinto al patriotismo constitucional de los liberales. Este patriotismo cívico no se conforma con el respeto a la legalidad, exige sobre todo amor a la *polis* y su demostración mediante la práctica de las virtudes públicas que sólo puede hacerse en la política. Cuando las virtudes privadas van acompañadas de vicios públicos, la ciudad se ha corrompido, la desconfianza, la mentira o los dogmas se acaban enseñoreando de la ciudad y corrompiendo el propio sentido de la vida privada... El republicanismo es una invitación a la política entendida no contemplativamente ni como aplicación deductiva de principios sobre los hechos, sino como un saber práctico obtenido del actuar y el razonar sobre los hechos. Se valora así especialmente a los innovadores en política, a los nuevos príncipes republicanos, que en el trabajo, la empresa, la familia, las asociaciones, la escuela, la ciencia, los partidos, las instituciones públicas... sitúan sus intereses en el marco de una república mejor y, para ello, desarrollan nuevos y mejores patrones de convivencia en sus respectivos ámbitos”.

Conclusiones

La visión general planteada en el presente capítulo debe ser observada en los grados más bajos para obtener mayores elementos de juicio; por lo tanto, nuestra labor es meramente descriptiva y enunciativa hasta este punto. Da la impresión de que el naciente proceso de gobernanza en México adolece de un actor dormido.³⁵ Tal como en la antigua mitología nórdica, la ausencia de la participación social radiante y dinámica es como la hoja que cubrió la espalda de Sigfried y que evitó con ello su inmortalidad. En este caso, al gobierno lo cubre un punto débil y mortal como es la falta de participación de la sociedad. No estamos exagerando al hacer esta alegoría. Hoy en día, los procesos de gobernanza deben contar, como lo enfatizamos al principio de este capítulo, con la coparticipación de este actor protagónico que en México siempre ha jugado un rol de actor de reparto.

En este sentido, la buena dirección de la sociedad, si bien es responsabilidad del gobierno, también lo es de la sociedad misma. Los intentos en este sentido se intensificaron en México a principios del XXI. Por lo tanto, debería aprovecharse la inercia que esto representa y comenzar, como sociedad y gobierno, a iniciar un nuevo proceso de convivencia donde lo público realmente sea público y México sea verdaderamente de los mexicanos. En la medida en que esto se materialice, podremos hablar de un futuro alentador. El buen gobierno en su momento pretendió realizar las transformaciones mencionadas, y ahora los modelos de gobernanza son en este sentido una clave para concluir lo que constituye desde hace varios años una deuda pendiente entre gobierno y sociedad. La presente reflexión nos invita a pensar nuevamente el rol de la sociedad mexicana hoy en día. Es cierto que las limitantes existen cuando hablamos de participación ciudadana, particularmente en un México caracterizado por su diversidad cultural, pues cada una de sus regiones, costumbres e ideologías son diferentes, y el legado cultural de viejos

sistemas autoritarios aún parecer estar vivo en algunos lugares, así como la renuencia a confiar en los gobiernos.

Sin embargo, y de acuerdo con el objetivo del presente capítulo, se ha puesto sobre la mesa el rol que debe jugar la sociedad en el contexto de la gobernanza moderna y cómo debe integrarse para formar parte de una agenda de gestión pública real. La iniciativa privada es, como previamente mencionamos, otro elemento que tiene voz y voto, por lo que no podemos dejarla de lado, sino hacerla copartícipe junto con sociedad y gobierno de los nuevos escenarios públicos que se presentan para México.

³⁵ La iniciativa privada es otro actor importante que también requiere su análisis, sin embargo, en el presente texto se dejó de lado para efectos de matizar el rol de la sociedad y su participación, por considerar que este actor está menos organizado y limitado de recursos que la iniciativa privada. Este otro actor debe ser estudiado también para poder conocer los alcances del proceso de gobernanza en México.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Agranoff, Robert y Michael McGuire (2003). *Collaborative public management*. Georgetown University Press, Washington.
- Alfie, Miriam (2004). “Globalización, democracia y desilusión: la sociedad civil en México 1991-2004”, en *El cotidiano*, UAM, julio-agosto, año/vol. 20, no. 126.
- Barber, Benjamin (2004). *Democracia fuerte*. Almuzara, España.
- Bourdieu, Pierre (1997). *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Barcelona.
- Camou, Antonio (1995). *Gobernabilidad y democracia*. Colección Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 6, IFE, México.
- Canto, Manuel (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, en *Política y cultura*, núm. 30 sin mes, pp. 9-37.
- Caruso, Arles (2003). “Instrumentos de participación y políticas sociales”. Ponencia presentada en el Seminario internacional “Participación ciudadana y políticas sociales en el espacio local, balance y agenda”, IIS-UNAM, 21 y 22 de agosto.
- Castells, Manuel (1999). *Globalización, identidad y Estado en América Latina*. Santiago, PNUD.
- _____. (1997). *La sociedad red*. Alianza, Madrid.
- Department for International Development (2001). *Making government work for poor people: building state capacity, strategy paper*. DFID, Londres.
- Font, Joan (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.
- Galbraith, John (1996). *Una sociedad mejor*. Crítica, Barcelona.
- Garretón, A. (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Fondo de Cultura Económica, México.
- González, Pablo (1965). *La democracia en México*. ERA, México.
- Guillén, Tonatiuh (1993). *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*. Colef/UNAM, México.
- Graña, François (2005). Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza. *Cuaderno venezolano de sociología*, núm. 4, 14, octubre-diciembre, pp. 501-529.
- Herrera, Manuel y Pedro Castón (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel, Barcelona.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia (1998). Uses and abuses of the concept of governance, *International social science journal* 50 (155), pp. 105-13.
- Huntington, Samuel (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo*. Paidós, México.
- Hurtado, Javier (2001). *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectivas*. FCE-UDG, México.
- Hyden, Goran y Court, Julius (2002). *Governance and development. World governance survey discussion paper 1*, United Nations.
- Kaufmann, Daniel (2003). *Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy*, World Bank, Washington, D. C.
- O'Donnell, Guillermo (1979). *Democracy and bureaucratic authoritarianism in Latin America*, Institute of International Studies, Berkeley.
- Kickert, Walter (1993). “Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management”, in Jan Kooiman (ed.), *Modern governance: new government-society interactions*, Sage, Londres.
- Kooiman, Jan (1993). *Modern governance: new government-society interactions*, Sage, Londres.
- Leftwich, Adrian (1994). “Governance, the state and the politics of development”, en *Development and change*, núm. 25.
- _____. (1993). “Governance, democracy and development in the third world”. *Third world quarterly*, núm. 14.
- Lechner, Norbert (1996). “La transformación de la política”, *Revista mexicana de sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, núm. 1, LVIII, enero-marzo, pp. 5-17.
- Marks, Gary, Scharpf, Fritz, Schmitter, Philippe y Streeck Wolfgang (1996). *Governance in the european union*, Sage, Londres.
- Mayntz, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y democracia, revista del CLAD*, núm. 21.
- _____. (1998). “New challenges to governance theory”, *The Robert Schuman Centre - Jean Monet Chair Papers*, núm. 50, European University Institute, Florence.
- _____. (1993). “Governing failures and the problem of governability. Some comments on a theoretical paradigm”, in Jan Kooiman (ed.), *Modern governance, New government - society interactions*, Sage, Londres.

- Meyer, Lorenzo (2005). *El Estado en busca del ciudadano: un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. Océano, México.
- Middlebrook, Kevin, (2003). *Dilemmas of political change in Mexico*, Institute of Latin American Studies, Londres.
- Mittelman, James (2002). *El síndrome de la globalización: transformación y resistencia*. Siglo Veintiuno, México.
- Muñoz, Ramón (2004). *Innovación gubernamental, el paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*. Fondo de Cultura Económica, México.
- _____. (2001). *Modelo estratégico para la innovación gubernamental*, Gobierno Federal, México.
- Olvera, Alberto (2004). “Civil society in Mexico at centurys end”, en *Dilemmas of political change in Mexico*, Institute of Latin American Studies, Londres.
- Oszlak, Oscar (1994). “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del perfil del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Peschard, Jacqueline (2001). *La cultura política democrática*. IFE, México.
- Peschard-Sverdrup Armand y Sara, Rioff (2006). *Mexican governance: from single-party rule to divided government*. Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C.
- Peters, Guy (1998). *Globalization, institutions and governance*. European University Institute, Jean Monnet Chair, Florence.
- Peters, Guy y Jon Pierre (1998). “Governance without government? Rethinking public administration”, *Journal of public administration, research & theory*, núm. 2, 8, pp. 223-243.
- _____. (2000). “Is there a governance theory?”. Anteproyecto presentado en la conferencia IPSA en Quebec, 1-5 de agosto.
- Pierre, Jon (2000). “Introduction: understanding governance”, en Jon Pierre (ed.), *Debating governance. authority, steering, and democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Putnam, Robert (1995). “Bowling alone, America’s declining social capital”, en *Journal of democracy*, núm. 6.
- _____. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.

- Prats I. Catalá, Joan (2006). *A los príncipes republicanos*. INAP, Madrid.
- _____. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. INAP Madrid.
- Przeworski, Adam (1998). “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O’Donnell, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Buenos Aires.
- Rhodes, R. A. W. (2000). “Governance and public administration”, en Jon Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford University Press, Oxford.
- _____. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, Buckingham/Philadelphia.
- _____. (1994). “The hollowing out of the state”, en *Political quarterly*, núm. 65.
- Rodrigues, Maria João (2010). “Strategic governance for development: from the European to the Latin American experience”, *Revista del CLAD Reforma y democracia*, núm. 48, pp. 1-16.
- Rossenau, James (2002). “Governance in a new global order”, en David Held y Anthony McGrew (ed.), *Governing globalization: power, authority and global governance*, Polity Press, Cambridge.
- Santos, Boaventura de Sousa (2001). “Los nuevos movimientos sociales”, en Revista del observatorio social de América Latina/OSAL, núm. 5, pp. 177-188.
- Sartori, Giovanni (1987). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad, Madrid.
- Segovia, Rafael (2008). *La política como espectáculo: el sexenio de Vicente Fox*. Ediciones Cal y Arena, México.
- Sharpf, Fritz (2001). “European governance. Common concerns vs. the challenge of diversity”, en *Working Paper 01/6*, Max Planck Institut Für Gesellschaftsforschung.
- _____. (1993). “Games in hierarchies and networks: introduction”, en Fritz Sharpf (ed.), *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*, Campus Verlag-Westview Press, Frankfurt.
- Starr, Pamela (2006). “Challenges for a postelection Mexico: issues for U.S. policy”, en *CSR*, núm. 17, *Council for foreign affairs*.
- Stoker, Gerry (2010). “The comparative study of local governance: towards a global approach”. *Política y sociedad*, núm. 3: 5-8, 47, pp. 207-218.

Wilson, Robert, Ward Peter, Spink, Peter y Rodriguez Victoria (2008). *Governance in the Americas: decentralization, democracy, and subnational government in Brazil, Mexico, and the USA*, University of Notre Dame Press, Indiana.

Williams, David y Tom Young (1994). “Governance, the world bank and liberal theory”, en *Political studies*, núm. 42.

Woldenberg, José (2002). *La construcción de la democracia*, Plaza Janes, México.

Zermeño, Sergio (1996). *La sociedad derrotada, el desorden mexicano de fin de siglo*, UNAM-SIGLO XXI, México.

Enlaces de Internet

<http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/gvern/govindex.htm>

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/

http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/eduardpresentation_munich_inwent.pdf

Conclusiones Finales

José María Ramos García

Director del Departamento de Estudios de Administración Pública (DEAP)

de el Colegio de la Frontera Norte (Colef).

Gestión, Políticas y Desarrollo en México estableció como objetivo principal analizar, desde la perspectiva de la gestión y políticas públicas, temas relacionados con la gestión pública orientada a resultados, la evaluación de políticas, las capacidades directivas, el enfoque de gestión estratégica, la gestión asociada, la rendición de cuentas en el sector público y la gobernanza. En el desarrollo de esta obra se dieron a conocer diversos retos que el Estado mexicano debe asumir para incrementar su desempeño gubernamental, así como los niveles de competitividad y bienestar. Estos retos están asociados a la existencia de una gestión más eficaz y responsable mediante la creación de valor público.

Como inicio, Alberto Villalobos resaltó la importancia de implementar efectivamente un enfoque de gestión por resultados en el sector público, situación que comienza con un cambio cultural en el servidor público, donde predomine el énfasis en impactos sociales generados y no en actividades cuantificadas que no orientan la gestión a resultados. La voluntad y el compromiso social del gerente público forman parte de este cambio. De esta manera, todo proceso de cambio o rediseño institucional conlleva a mejores prácticas gubernamentales. Ahora bien, dentro de las experiencias latinoamericanas que se definieron, se consideraron distintos elementos de gestión que han sido importantes para fortalecer la gestión pública; sin embargo, como se indicó, ha estado ausente un elemento clave para todo impulso de la GpR: *la articulación efectiva entre la gestión, el presupuesto y la evaluación*. Una excepción es el modelo de gobernanza por resultados de Brasil, en donde se han integrado las fases de análisis conceptual, aplicación y evaluación de los resultados.

Adicionalmente, este modelo de gestión es transversal e intergubernamental, alcanzando con ello dos fases fundamentales pero poco integradas en la gestión y políticas públicas. (Aguilar, 2011).

De esta manera, todo esfuerzo relativo a procesos de modernización administrativa estaría limitado y sin potencializar sus ventajas. Ahora bien, en el contexto mexicano se pudo reflejar claramente que el SED es un modelo que va iniciando su desarrollo en México. De esta manera, se pueden considerar avances relativos en los procesos de planeación, diseño de programas, proyectos, etcétera, no obstante que sigue prevaleciendo un enfoque de AP tradicional, donde es necesario un cambio de fondo en la cultura organizacional prevaleciente y de la propia visión del servidor público. Asimismo, tal como lo han expuesto, el SED ha demostrado logros importantes en el ámbito de la evaluación de las políticas estratégicas, y como tal debe considerarse un avance en su proceso de institucionalización. Por lo tanto, uno de los grandes retos del SED es vincular este modelo con un plan estratégico de GpR que considere diversos niveles de aplicación. En este contexto, se presenta la oportunidad para que el Estado mexicano rediseñe su actuación en vísperas de un mejor desempeño gubernamental, dentro del cual se justifique la eficiencia, eficacia y generación de impactos sociales en el contexto de crisis internacionales y escasos recursos disponibles.

Respecto al segundo capítulo, Manuel Villoria concluye sobre la importancia de aplicar diversos códigos relacionados a la ética de la evaluación del desempeño. En este marco, se destaca el respeto a la autonomía del ser humano, lo que implica la asunción de principios deontológicos como fundamento de nuestra toma de decisiones en la evaluación: no hacer daño, no generar un daño indebido o perjudicar la reputación o la autoestima de los evaluados directa o indirectamente; como un tercer punto, establece el beneficio a la comunidad. En ocasiones, el evaluador puede tomar iniciativas que no sólo que no causan daño, sino que generan beneficios a la comunidad. Un cuarto elemento es la búsqueda de la imparcialidad. Este principio puede chocar en ciertos casos con la opción en favor de la discriminación positiva. Por otra parte, el concepto de fidelidad implica mantener las promesas y acuerdos. Así, el autor concluye que con la suma de una opción institucional por la evaluación, así como reglas y organizaciones oportunas, y una asunción por parte de los evalua-

dores de una teoría ética inclusiva, con unos principios esenciales racionales y razonables y unas guías concretas contextualmente coherentes, es posible lograr la construcción del buen gobierno del siglo XXI. El análisis de los valores éticos en la formulación de los procesos de evaluación es un tema poco común, pero que se asocia con la necesidad de formular una gestión más responsable y transparente en cuanto al uso de los recursos públicos.

Dentro del capítulo tercero, José Sosa concluye que la formación de élites administrativas en América Latina ha sido objeto de múltiples intervenciones y modelos, apoyados por los organismos multilaterales y asociados con la aplicación de fondos y esquemas de administración del desarrollo desde la década de 1970. Sin embargo, en el nuevo contexto latinoamericano, fuertemente dominado por la democratización y el incremento de los problemas de inseguridad y crimen organizado, los organismos internacionales han adaptado sus mecanismos de intervención para impulsar el uso de los proyectos de asistencia y generar mayores capacidades institucionales de gestión efectiva y medición de resultados de la acción pública. Para lograr lo anterior, las estrategias actualmente en curso impulsan la utilización de nuevas herramientas en algunos campos de política pública vinculados a la gestión por resultados y la evaluación del impacto, por medio de políticas nacionales de evaluación. Las estrategias de formación asociadas a estas nuevas herramientas están llevando a una mayor diferenciación entre las élites latinoamericanas, a partir de los sectores de política pública involucrados. En especial, el énfasis otorgado a las políticas de seguridad pública y de combate al crimen organizado está produciendo una nueva élite de funcionarios policiacos con perfiles de alta dirección y vínculos hacia la sociedad. Sin embargo, aún es muy pronto para establecer si este ámbito se mantendrá como prioritario, desplazando a los más tradicionales de la política económica y la política social, en donde los organismos internacionales cuentan con una experiencia más sólida. No obstante, dentro de esta formación es fundamental la articulación entre una gestión estratégica y la formulación, implementación y evaluación de las políticas con un enfoque transversal e intergubernamental. La experiencia mexicana en este sentido refleja retos pendientes para disminuir la inseguridad, el crimen organizado y la violencia.

En el cuarto apartado se examinó el nuevo papel que podría desempeñar el Estado, al igual que la importancia de la gestión estratégica en términos de sus rasgos básicos y algunos lineamientos que pueden permitir que los gobiernos locales mexicanos promuevan valor público para sus comunidades. La conclusión es que lo anterior se logrará efectivamente cuando los gobiernos adopten y adapten nuevas formas de pensar su papel de manera más responsable y efectiva ante la escasez de recursos y las grandes necesidades sociales. En ese marco, se concibe que la gestión asociada pueda potenciar las relaciones gobierno-sociedad con base en la delimitación de las prioridades, los problemas y los desafíos en materia de desarrollo local. Los gobiernos locales y las organizaciones civiles mexicanas tienen un papel estratégico que desempeñar para influir y proponer una agenda de desarrollo local que responda a los intereses sociales, pero que a su vez esté sujeta a que ambos entes superen algunos de sus vicios: paternalismo, clientelismo, oportunismo, falta de transparencia, corrupción, etcétera, problemas que en su conjunto reflejan la ausencia de capacidad social y de legitimidad. En suma, el modelo de gestión asociada, si se concibe estratégico, debe tener la capacidad de generar procesos de mayor tolerancia y consenso ante una diversidad de intereses, y esto implica sustituir el modelo tradicional y jerárquico por un modelo de gestión más inclusivo.

El quinto apartado nos muestra que, a pesar de múltiples esfuerzos locales y de diversas reformas constitucionales y legales de carácter nacional y estatal, la implementación de una política integrada y coherente de rendición de cuentas en los municipios mexicanos enfrenta todavía considerables desafíos. En este contexto, Alejandro Monsiváis señala que estos desafíos se originan en el marco general de la rendición de cuentas en México, que ha logrado progresos significativos en una década, pero se encuentra todavía en una fase de transformación y ajuste. Es cierto, por tanto, que la tarea de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas es permanente e inacabada. Sin embargo, es necesario calificar esta aseveración: que se trate de una tarea inacabada no implica que el avance sea progresivo y sostenido. Hay momentos y circunstancias en los que pueden encontrarse resistencias, inercias y retrocesos. La suerte de las políticas de transparencia y acceso a la información en el país, tanto a escala nacional como subnacional, sirve de ejemplo: los logros en transparencia son frágiles y están persistentemente bajo

asedio. Para que los avances políticos e institucionales en los gobiernos locales apunten en la dirección correcta, es necesario que la rendición de cuentas sea una tarea inacabada en un sentido muy específico: que sea una actividad continua de innovación en materia de mejora de la eficiencia gubernamental, la responsabilidad pública y la legitimidad democrática.

El sexto capítulo define la importancia de adoptar un enfoque de gestión asociada, el cual alude al trabajo de los diferentes actores sociales cuyos intereses en común son el desarrollo social y económico. En este sentido, se están produciendo profundas transformaciones tanto en la noción como en la práctica de los gobiernos tendientes a reforzar su carácter ejecutivo, a la par que el discurso de la participación ciudadana se ha convertido en un lugar central. Marcela Reyes y José Ascensión Moreno establecen que los emprendimientos sociales vinculados a OSC parecen tener bases construidas por su motivación original, normalmente asociada con la indignación ante desigualdades sociales y omisiones en relación con problemas ambientales. Por otro, los patrones culturales que se manifiestan en aspectos tales como la estructura organizacional y las políticas de gestión tienden a presentar rasgos más difusos y menos maduros, en los cuales se evidencia el predominio de la informalidad en la cultura. La importancia de las relaciones interpersonales y de sistemas de comunicación interna para el desempeño organizacional de las OSC son elementos esenciales para compartir valores, responsabilidades y atribuciones. Al mismo tiempo, esa tendencia tendría, en principio, la posibilidad de garantizar un camino más corto hasta el efectivo impacto social del emprendimiento, destacando la necesidad de emplear la administración de conflictos y, consecuentemente, de las relaciones interpersonales en la efectiva transferencia de las competencias empresariales mencionadas a los emprendimientos sociales. En suma, los procesos de cambio que experimentan las diversas OSC se enfrentan a la necesidad de generar mejores procesos de articulación con algunos procesos de toma de decisiones, para avanzar hacia consensos básicos en las distintas fases de las políticas.

Dentro del último apartado, Rafael García establece que, aunque la buena dirección de la sociedad es responsabilidad del gobierno, el dejarse dirigir para bien o para mal es y será siempre responsabilidad de la sociedad misma. Los in-

tentos por lograr lo anterior han tenido lugar en varios momentos de la historia de México, pero es a principios del siglo XXI cuando se intensifican. Por lo tanto, debería aprovecharse la inercia que esto representa y comenzar como sociedad y gobierno un nuevo y verdadero proceso de convivencia, donde lo público realmente sea público y México sea realmente de los mexicanos. En la medida en que esto se materialice, podremos hablar de un futuro alentador. Aunque el buen gobierno en su momento pretendió consolidar los vínculos entre sociedad y gobierno, ahora los modelos de gobernanza parecen ser una clave en este sentido para concluir lo que desde hace varios años es una deuda pendiente entre gobierno y sociedad. La reflexión de Rafael García nos invita a meditar sobre el rol de la sociedad mexicana hoy en día. Definitivamente las limitantes existen cuando hablamos de participación ciudadana, en un México caracterizado por su diversidad cultural que representa, en sí misma, un reto debido a que cada una de sus regiones, costumbres e ideologías son diferentes, aunado a que el legado cultural de viejos sistemas autoritarios aún parecer estar vivo en algunos lugares, así como la renuencia a confiar en los gobiernos.

Sin lugar a dudas, después de observar las diversas aportaciones en temas estratégicos para la administración pública, se puede concluir que si bien se han dado distintos esfuerzos por mejorar el desempeño del sector público, es necesario cambios estructurales de fondo, que conlleven a que la AP sea promotora de un desarrollo integral, competitivo y generador de bienestar. Los temas centrales analizados en este texto (gestión estratégica, evaluación, gobernanza, transversalidad y gestión asociada) reflejan la importancia de su integración conceptual en el ámbito de la gestión y la política pública. Su ausencia en los procesos institucionalizados ha condicionado el desempeño gubernamental y el impacto en la disminución de los problemas sociales en México. Resta mencionar que para que estos elementos tengan un mayor impacto es fundamental considerar lo que plantea Luis F. Aguilar (2006):

El nuevo entramado de relaciones directivas entre el gobierno y la sociedad para realizar los futuros sociales deseados y exigidos ha cambiado el modo habitual de llevar a cabo el análisis y el diseño de la PP, que ya no puede ser la actividad de un

grupo experto de asesores, indiferente a las propuestas, análisis, señalamientos críticos de los grupos ciudadanos, como si poseyeran todo el saber social posible y dispusieran además de todos los recursos tecnológicos, financieros y organizativos para hacer que la política proyectada pueda ejecutarse y producir resultados. Al contrario, la formulación de las PP de mayor trascendencia social es ya y será cada vez más obra conjunta del gobierno y la ciudadanía mediante diálogo, negociación y acuerdo.

Materiales auxiliares

Cuadros

Cuadro 1	Comparativo de enfoque de administración	39
Cuadro 2	Elementos principales del modelo de gestión en Chile	42
Cuadro 3	Peso relativo de las funciones del sistema colombiano	45
Cuadro 4	Síntesis de procesos de modernización administrativa en México	51
Cuadro 5	Comparativo de enfoque de gestión y evaluación: de la administración tradicional a una por resultados	53
Cuadro 6	Comparativo de enfoque SED - GpR	56
Cuadro 7	Evolución de las pautas de influencia en la formación de élites burocráticas	100
Cuadro 8	Criterios para promover la participación social	128
Cuadro 9	Formas de participación social	130
Cuadro 10	Experiencias de participación social	131
Cuadro 11	Indicadores para el fortalecimiento institucional de organizaciones civiles para el trabajo en alianza	134
Cuadro 12	Recomendaciones para promover la transparencia municipal	156
Cuadro 13	La cultura de los emprendimientos sociales vinculados a las empresas: fases del aprendizaje organizacional	190

Figuras

Figura 1	Plan de GpR en México: algunas propuestas	62
Figura 2	Marco estratégico para la creación de valor público	187
Figura 3	El triángulo estratégico	188
Figura 4	Modelo metodológico: niveles y dimensiones de la cultura organizacional	189
Figura 5	Típica estructura formal de una OSC	195

De los Autores

De los autores - Coordinadores

Alberto Villalobos Pacheco

Maestro en Administración Pública con especialidad en gestión pública otorgado por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) con mención honorífica (2006-2008). Cuenta con los diplomados en Transparencia y Buen Gobierno en el 2005 y el de Gobierno Abierto y Participativo durante el 2006, impartidos por el Instituto Tecnológico de Monterrey respectivamente. Premio Nacional de Administración Pública del INAP 2009 por su investigación *El Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. Es investigador por proyecto en el Departamento de Estudios de Administración Pública (DEAP) de el Colef, y de la Asociación Fortalecimiento Municipal A. C. En su experiencia gubernamental ha destacado como servidor público del H. Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, del año 2003 al 2010; como coordinador administrativo de Oficialía Mayor y como asesor del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), ambos dependientes de la Secretaría de Gobernación, del 2010 al 2011. Actualmente es consultor e investigador por proyecto de El Colegio de la Frontera Norte (Colef).

José María Ramos García

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario y de Investigación José Ortega y Gasset, de Madrid (2000). Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II) desde el 2004 hasta la fecha. Funge como director del DEAP del Colef desde 2009. En 1996 le otorgaron el Premio Nacional de Administración Pública del INAP por su investigación en gestión estratégica y cooperación transfronteriza México-Estados Unidos. Ha sido profesor visitante en el *Center for US-Mexican Studies*, Universidad de California, San Diego, La Jolla (2004) y en el Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., en el 2003. Desde el 2009 coordina un proyecto con Manuel Villoria, de la Fundación Ortega y Gasset, sobre fortalecimiento de capacidades directivas de México y España en seguridad. Hasta la fecha ha publicado 9 libros propios y una gran variedad de artículos y capítulos relacionados con la gestión estratégica y las políticas públicas, la seguridad pública, los gobiernos locales y el desarrollo. Es coautor con José Sosa y Félix Acosta del libro *Evaluación de las Políticas Públicas en México*, publicado por el INAP y el Colef (2011), y con Tonatiuh Guillén del libro *Políticas, Gestión Pública y Gobernanza en México* (2011) (en prensa), publicado por el Colef.

De los autores

Manuel Villoria Mendieta

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente funge como Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, de Madrid, España. Es catedrático de la Facultad de Ciencias Jurídicas en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, así como investigador en el Programa de Investigación E-Democracia de la Comunidad de Madrid. Ha sido miembro de las Comisiones de Modernización de la Administración del Estado en España, entre los

años 1988-1993, y de la comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. En el presente es miembro de la Comisión de Estudio sobre la Situación Actual y Perspectivas de la Administración General del Estado. También es miembro del Comité de Políticas Públicas y Administración de la Asociación Mundial de Ciencia Política. Es autor de más de cien publicaciones (libros y artículos) sobre administración pública y ética administrativa, entre las que destacan: *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*; *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*; *Ética pública y corrupción: manual de ética administrativa*; *La corrupción política*; *El servicio civil de carrera en Latinoamérica*, entre otros.

José de J. Sosa López

Es especialista en desarrollo institucional, evaluación del desempeño y mejora de la gestión pública. Su formación comprende estudios de licenciatura en administración pública en El Colegio de México, de maestría en estudios urbanos y regionales en The University of Sussex (Reino Unido), y de doctorado en gobierno y administración pública en el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Es también gerente social certificado por el Instituto Interamericano de Desarrollo Social del BID, y miembro regular del Instituto Nacional de Administración Pública. En el sector público ha sido asesor del secretario general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación; director ejecutivo en la Coordinación de Asesores del secretario de Desarrollo Social, y titular de la Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental en la Secretaría de la Función Pública. En medios académicos, ha sido investigador y profesor titular del INAP de México, profesor-investigador del Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, y profesor-investigador de El Colegio de México. Es autor de más de 40 trabajos publicados en México, Canadá y España. Actualmente es director general de DIVIP, A. C., organización no gubernamental dedicada al desarrollo

de mejoras para el sector público. Es colaborador regular en el periódico *La Crónica de Hoy* (México, D. F.).

Marcela Reyes Ruiz

Doctorado en Estudios del Desarrollo Global, UABC, FLACSO, París III, UCLA (2005-2007). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Coordinadora de Investigación y Posgrado de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC, y líder del Cuerpo Académico de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC. Cuenta con diversas publicaciones, entre las que destaca, en coordinación con José María Ramos García, “Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada”, revista *Espiral*, septiembre-diciembre de 2005, núm. 34, XII, del Departamento de Estudios Internacionales en Guadalajara, México; *Las Organizaciones no gubernamentales en Baja California. El caso de los grupos ambientalistas y de mujeres*, (2006), Mexicali, UABC; “Antecedentes de un enfoque de gestión pública hacia el desarrollo en México”, en *La gestión del desarrollo en México. Problemas y agenda* (2009), Colef-Porrúa; *Las ciencias sociales y organizaciones civiles, gestión asociada y desarrollo. Desde un enfoque global*. Tesis de doctorado (en prensa). Actualmente participa en el proyecto “Modelo de evaluación de los organismos gubernamentales y OCS que trabajan con niños migrantes no acompañados en Baja California y Sonora”.

José Ascensión Moreno Mena

Doctor en Ciencias Sociales Aplicadas por el Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México. Maestría en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Es autor de diversos capítulos de libros en temas de sociedad civil, migración y políticas públicas. Destacan como obras propias las siguientes publicaciones: *En*

busca de la vida (2010); *Tejedores de esperanza: redes de organizaciones civiles en Baja California*, y *Miradas desde la frontera: estudios sociales sobre Baja California*, ambas investigaciones editadas por la UABC en el 2008; destacan también sus siguientes publicaciones: *La esperanza truncada. Menores deportados por la Garita Mexicali-Caléxico*, y *Las mujeres en la migración*, durante el 2006.

Alejandro Monsiváis

Doctor en Ciencias Sociales. Ha sido investigador visitante en el Center for US-Mexican Studies de la Universidad de California en San Diego y profesor-investigador en el Instituto Mora. Actualmente está adscrito al Departamento de Estudios de Administración Pública en El Colegio de la Frontera Norte. Sus líneas de investigación combinan el interés por la teoría política con el estudio de la gobernanza democrática, el diseño institucional, la rendición de cuentas y la representación política. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Entre sus publicaciones recientes se encuentran el artículo: “Los ombudsmen en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?”, *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México (escrito en colaboración con Lena Alejandra Brena), y el libro *Disputar los votos, concertar las reglas: políticas de la legislación electoral en México* (México, Instituto Mora, 2009).

Rafael García Millán

Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) y Maestro en Administración Pública con enfoque en gestión pública por la UABC. Actualmente es doctorante por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), dentro del programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en administración pública. Ha participado dentro de la administración pública y privada y se ha desempeñado en el área académica como profesor-investigador de tiempo completo, dentro del Sistema de Uni-

versidades Estatales de Oaxaca (SUNEO) donde fungió también como coordinador del cuerpo académico de investigación “La administración pública y el desarrollo regional”, adscrito a PROMEP. Es miembro activo del Consejo Municipal de Ciencia y Tecnología de Oaxaca de Juárez (COMUCyT). Ha participado en varios congresos como ponente; sus líneas de investigación son la gobernabilidad local, el gobierno electrónico y la gobernanza global.

Colofón