



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNANZA EN EL PROCESO DE GOBERNAR
EN EL ESTADO DE MÉXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS.**

**PRESENTA:
RAYMUNDO RAMOS RÍOS.**

**TUTOR ACADÉMICO:
DR. EN A.P. JAIME ESPEJEL MENA.**

**TUTORES ADJUNTOS:
DR. EN A.P. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ.
DR. EN A.P. JOEL MENDOZA RUÍZ.**

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, DICIEMBRE DE 2018.



Universidad Autónoma del Estado de México
Centro Universitario UAEM Texcoco

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

DICTAMEN PARA LA AUTORIZACIÓN DE GRADO DE MAESTRÍA

Texcoco, Estado de México; a 05 de Abril de 2018

Título de proyecto:

Participación ciudadana y gobernanza en el proceso de gobernar en el Estado de México

Maestrante:

Raymundo Ramos Rios

Dictamen: 5 (1,2,3...)

Número de revisión: 3 (1,2,3...)

<input type="checkbox"/>	Rechazado
<input type="checkbox"/>	Sujeto a modificaciones
<input type="checkbox"/>	Aceptado condicionado
<input checked="" type="checkbox"/>	Aceptado

Instrucciones: Rellene el cuadro o marque con X.

Observaciones generales:

- Se sugiere esquematizar de forma empírica la participación ciudadana en los procesos de gobernar.
- Se recomienda ampliar la propuesta de acciones a seguir para proyectar las aplicaciones prácticas de la gobernanza hacia temas no electorales.
- Ampliar de forma cuantitativa y cualitativa las conclusiones.

Instrucciones: Redacte las observaciones respecto al trabajo presentado.

Tutor Académico	Tutor adjunto	Tutor adjunto
Dr. En A.P. Jaime Espejel Mena	Dr. En A.P. José Juan Sánchez González	Dr. En A.P. Joel Mendoza Ruiz

Instrucciones: Añadir el nombre y firma de cada Tutor.



Centro Universitario UAEM Texcoco
Av. Jardín Zumpango s/n, Fracc. El Tejocote
C.P. 56259 Texcoco, Estado de México.
Tels. (595) 9211216 - 9211247 - 9210368 - 9210493
e-mail: cutex.uaem@gmail.com.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I.- GOBERNANZA	4
I.I Definiendo el concepto de Gobernanza	5
I.II Perspectivas sobre la gobernanza desde el ámbito internacional.....	18
I.III La visión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	21
I.IV La Organización de las Naciones Unidas y su perspectiva ante la Gobernanza	26
I.V El PNUD y la Gobernanza	26
I.VI Tipologías de la gobernanza:.....	28
II.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA:	57
II.I Horizonte histórico sobre la génesis de la participación ciudadana	57
II.II ¿Qué entender cuándo hablamos de participación ciudadana y cuáles son los elementos que la componen?.....	61
II.III Participación ciudadana y derechos humanos	68
II.IV Objetivos a materializar con la participación ciudadana	74
II.V Herramientas para el análisis de los niveles de participación.....	79
II.V.I Escalera de participación de Arnestein:	79
II.V.II Continuum de la Participación por Brager y Specht (1973).....	83
II.V.III Adaptación de la escalera de Arnestein elaborada por Hambleton y Hoggett	86
II.V.IV Adaptación del Continuum de Bragen y Specht elaborado por Shand y Arberg (1996).....	89

II.V.V Spectrum de participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (2007)	91
III.- EL CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL SOBRE PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA	95
III.I Composición de electores en la República Mexicana y el Estado de México	100
III.II Comportamiento y participación electoral en México	107
CONCLUSIONES.....	125
REFERENCIAS	131

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Comportamiento poblacional respecto a grupos de edad a nivel nacional (Estados Unidos Mexicanos)	97
Cuadro 2: Comportamiento poblacional respecto a grupos de edad a nivel estatal (Estado de México)	99
Cuadro 3: Composición del padrón electoral de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo a grupos etarios.....	101
Cuadro 4: Composición de la lista nominal de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo a grupos etarios.....	103
Cuadro 5: Relación entre el número de registrados en lista nominal y padrón electoral con respecto a la población total 2010.....	104
Cuadro 6: Comportamiento de la lista nominal del Estado de México 1993-2015	115
Cuadro 7: Participación electoral en las elecciones del Estado de México 1993-2015	116
Cuadro 8: Medición de la pobreza en México 2014; Porcentaje, número de personas y carencias promedio 2010-2014.....	117
Cuadro 9: Medición de la pobreza en México 2014; Porcentaje, número de personas y carencias promedio 2010-2014.....	120
Cuadro 10: Niveles de satisfacción de los servicios públicos y bajo demanda (Estados Unidos Mexicanos	122

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Comportamiento porcentual de la población nacional	96
Gráfico 2: Composición del Padrón Electoral desagregado por sexo	102
Gráfico 3: Composición de la lista nominal desagregado por sexo	103
Gráfico 4: Comportamiento entre el número de registrados en lista nominal y padrón electoral con respecto a la población total 2010	104
Gráfico 5: Composición de la padrón electoral desagregado por sexo (Estado de México).....	106
Gráfico 6: Composición de la lista nominal desagregado por sexo (Estado de México).....	106
Gráfico 7: Evolución del abstencionismo en México a través de elecciones federales de 1946-2012.....	108
Gráfico 8: Grado de participación electoral de acuerdo al sexo	110
Gráfico 9: Comportamiento del grado de participación electoral de acuerdo al grupo etario	110
Gráfico 10: Comportamiento electoral de acuerdo a los ingresos percibidos (Salario mínimo)	111
Gráfico 11: Gráfica del grado de participación de acuerdo al nivel máximo de estudios.....	112
Gráfico 12: Participación electoral de acuerdo a las regiones nacionales.....	112

INTRODUCCIÓN

En el interior de este documento se podrá navegar a lo largo de las páginas que lo configuran sobre diversas ideas y reflexiones que centran su atención en la capacidad del ser humano por establecer relaciones e involucrarse de forma colectiva con miembros de su misma especie; se parte de la idea de volver a planteamientos que se encuentren fundados en defender la importancia que el trabajo colectivo y solidario tiene para lograr una transformación sostenible del ambiente circundante de las sociedades actuales.

Es menester recordar que la habilidad de relacionarse es una capacidad elemental de la especie de la cual somos parte, puesto que creamos vínculos por afinidad y por consanguineidad que coadyuvan a la supervivencia del humano. Un valor agregado a este hecho asociativo es que la realidad y vida social se encuentran supeditadas a ello; por tanto con estos elementos socializantes que posee la especie humana es posible la creación de redes que coadyuven a la solución de problemas compartidos.

Habilidad que hoy en día es necesaria, debido a que constantemente se es testigo de las diversas dificultades que los gobiernos tienen que enfrentar para hacer frente a las problemáticas y demandas de la sociedades contemporáneas; mismas que se encuentran inmersas en estilos de vida que requieren de mayores posibilidades para desarrollarse en los diferentes aspectos de la vida personal y comunitaria.

Las demandas que se han originado a lo largo de la dinámica postmoderna suelen rebasar la capacidad propia de los gobiernos; ante ello es necesario plantearse la pregunta sobre qué tipo de estrategias se pueden adoptar para ser agentes de cambio y coparticipes en la toma de soluciones a los problemas compartidos.

Esta es una de las preguntas a las que se le pretende dar respuesta en el presente trabajo, mismo que se encuentra dividido en dos grandes áreas, donde la primera se concentra en el rescate de las partes teóricas que nos ayudan a comprender, conocer y analizar los diversos enfoques que defienden la importancia que tiene el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones y diseño de rutas de acción que fortalezcan la participación ciudadana y comiencen con la consolidación de un modelo basado en la gobernanza.

La segunda área esta se concentra en el análisis y descripción de la realidad que vive el territorio mexicano, así como de la entidad federativa que posee el mayor número de ciudadanos registrados en el padrón y lista nominal del territorio mexicano.

Bajo este tenor, el primer bloque se concentra la propuesta que en los últimas décadas ha causado mayor debate en torno a las estrategias que se han diseñado y que se pueden implementar para incluir tanto a la comunidad, a los empresarios y al mismo gobierno en la solución de conflictos y demandas, este enfoque es al que se le ha denominado como gobernanza.

Para lograr la explicación de este enfoque se retoman diferentes visiones conceptuales, por tanto, el lector será capaz de atravesar diferentes acepciones conceptuales de los pioneros de la gobernanza; posterior a ello se identifican las perspectivas que esta forma de gobernar ha adquirido a través de diferentes organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su propio Programa para el Desarrollo, conocido por sus siglas PNUD.

En lo respectivo al segundo capítulo; éste se encuentra una serie de argumentos, hechos y diversas perspectivas que giran entorno a cómo lograr identificar las acciones conceptualizadas como participación ciudadana. En este capítulo el lector se podrá adentrar a un recuento histórico sobre alguno de los

fenómenos que lograron transformar radicalmente la realidad de las sociedades preindustriales.

De igual manera se explicará la relación que existe entre este comportamiento y los derechos humanos, reconociendo que la participación ciudadana se encuentra garantizada más allá de leyes de carácter regional, local y nacional; finalmente, este primer capítulo retomará cinco herramientas que nos permitirán conocer, medir y analizar el grado de participación ciudadana que presentan las sociedades.

Finalmente, la parte con la que culmina este trabajo lleva como nombre; “Gobernanza y Participación Ciudadana en México”; en él se encuentran plasmadas diferentes datos de origen cuantitativo que pretenden dar cuenta sobre cómo se viven los dos procesos que hemos conocido en los capítulos que le preceden en la realidad nacional y local; a través de dichos datos se dará a conocer al lector en qué punto de maduración se encuentra tanto la participación ciudadana como la gobernanza.

I.- GOBERNANZA

Durante los temas que integran el presente capítulo el lector tendrá la oportunidad de explorar algunos de los argumentos que giran en torno a la explicación del desarrollo de estrategias, rutas de acción o políticas públicas que den respuesta a un modo de gobernar diferente; un gobierno en donde se pueda incluir a diversos sectores de la sociedad.

En este sentido se toman en cuenta las perspectivas conceptuales de autores que podrían considerarse como los clásicos de la gobernanza; de igual forma se identifican el proceso evolutivo que este enfoque ha adquirido a través de organismos internacionales como: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su propio Programa para el Desarrollo, conocido por sus siglas PNUD.

I.I Definiendo el concepto de Gobernanza

En las últimas décadas los cuestionamientos sobre las capacidades administrativas y gubernamentales se han colocado en la crítica de aquellas disciplinas que tienen como objeto el estudio del gobierno y los procesos de la administración pública, así como en el creciente debate e involucramiento de los ciudadanos en la forma de actuar dentro de las instituciones públicas.

Este comportamiento por parte de los agentes no gubernamentales ha sido motivado por hechos sociales, políticos y económicos que han provocado el surgimiento de cuestionamientos y dudas al respecto de la eficiencia de la administración pública; ello dado a que diferentes aspectos de la cotidianeidad han sido afectados en los últimos años ha consecuencia de las decisiones erróneas, los planes mal diseñados o simplemente por las decisiones poco consultadas; tal es el caso de la materialización de crisis fiscales que trajeron consigo el debilitamiento de los capitales patrimoniales y del debilitamiento del empleo; tal como lo vimos en 2009 con la recesión económica y crisis financiera que afectó los mercados no solo de norte américa sino que sus repercusiones se vieron a nivel global; estos fenómenos son un ejemplo de los tropiezos que dan la pauta para poner en tela de

juicio la capacidad de dirigir los asuntos públicos; sumando a ello podemos encontrar la situación de las tasas de desempleo que se vivieron en España y que aún se encuentran en proceso de superación o la situación económica por la que atraviesa el gobierno griego.

Estos son algunos de los hechos sociales que dan muestra de la necesidad de replantearse las funciones y procesos del actual modelo de hacer política y de administrar las cuestiones de lo público; puesto que conflictos como los que se mencionaron desembocaron en un estancamiento o recesión económico-financiera y en el peor de los escenarios el agravamiento tanto de la pobreza, corrupción, desconfianza e ilegitimidad; ello sin mencionar la crisis de gobernabilidad y una creciente inestabilidad social.

Es evidente que las críticas y defectos que están atravesando las capacidades directivas de los gobiernos, para el cumplimiento de sus facultades y compromisos públicos en lo respectivo a la realización de los objetivos de índole económico y social pudieran extenderse en una lista casi interminable, por lo cual la credulidad del poder actual de las instituciones públicas se encuentran bajo el constante cuestionamiento de diversos actores no gubernamentales.

Ante esta situación podemos encontrar una considerable producción de documentos que pretenden argumentar algunas estrategias para hacer frente a la problemática arriba descrita, de esta forma encontramos una evolución que va desde la visión tradicional de la burocracia weberiana, pasando por el management o la nueva gestión pública, culminando con una visión multifacética llamada gobernanza.

Siendo esta última categoría a la cual nos abocaremos en el presente capítulo. La gobernanza se relaciona con las ideas de participación ciudadana, ya que está es un elemento que le brinda los medios necesarios para comenzar a construirse. Si bien es cierto que no es el único elemento, su importancia radica en que es gracias al empoderamiento ciudadano que dicho proceso gubernamental comienza a germinar en los contextos contemporáneos.

A través de este capítulo se pretende responder a las interrogantes que se plantean dentro de las esferas académicas, los cuales se concentran en el cuestionamiento de las capacidades institucionales para conducir de forma absoluta el rumbo de las naciones y sociedades.

De igual forma se exploran las condiciones que se requieren para tener la capacidad de dirigir y gobernar a las sociedades postmodernas; en este apartado ahondaremos en saber si aún es posible creer que el gobierno dispone de los recursos y posibilidades para fijar el rumbo de las comunidades; éstas son algunas de las interrogantes que alimentan la inquietud por encontrar nuevas maneras, estrategias y procesos de gobernar, con el propósito de encontrar una solución o alternativa a la incertidumbre sobre quién o que tiene mayor eficiencia en los diversos procesos gubernamentales.

Para Aguilar (2009), la interrogante ha pasado por dos momentos cruciales ya que el argumento que en el pasado se concentró en la ineficiencia directiva de los gobiernos se adjudicada a los defectos y vicios del denominado sujeto de gobierno (Aguilar: 2009:6); es decir, que la fase primera sobre la explicación del porque los gobiernos tenían deficiencias y fallaban se encuentra en la persona o personas que tenían la adjudicación y nombramiento legítimo y/o legal para operar los brazos del gobierno y de la administración pública.

Esta perspectiva se puede argüir que la acción de gobernar así como la propia administración pública, estaban sujetas a la personalidad de aquellos individuos que tenían las facultades y atribuciones para detentar el poder público; por lo cual el proceso de gobierno se convirtió en unipersonal, es decir, que el gobernante era la principal figura y elemento primigenio de los aciertos y problemas de las acciones que desempeñaban los agentes públicos.

Como ejemplo de la personificación de los gobiernos encontramos situaciones de desapego y deslegitimación durante los albores del siglo XX, donde los sistemas políticos de sociedades en procesos de democratización eran aquejados por sistemas que defendían el autoritarismo o totalitarismo; en los cuales

sus vicios tanto de cargo como de actuación eran caracterizados por una constante discrecionalidad, arbitrariedad, impunidad, represión, corruptibilidad, clientelismo, nepotismo entre otras alteraciones; todos estos comportamientos desembocaron en la transformación de la primera fases a través de los cuestionamientos de legitimidad y actuación del gobierno, mismos que estaban encapsulados en la visión donde el principal responsable es de quien encabeza a todo el aparato estatal, es decir al gobernante o sujeto gobierno.

Afortunadamente esta visión personalizada del proceso gubernamental se ha modificado paulatinamente en los últimos años, llegando de esta manera a una segunda etapa en donde el sujeto gobierno ha dejado de ser el problema, ya que éste reúne cada vez más con las características consideradas como correctas y legítimas de un gobierno democrático, tales como: ser elegido a través del sufragio universal, controlado a través de los demás poderes públicos, sometido constantemente a la aprobación y evaluación ciudadana; respetado tanto el estado de derecho como las libertades políticas, civiles, culturales y económicas; en donde la participación ciudadana es una constante intrínseca dentro de las decisiones públicas; lo cual conlleva a mejores procesos de transparencia y rendición de cuentas, eliminando paulatinamente la discrecionalidad con la que operan los sujetos tomadores de decisiones; bajo este contexto es correcto comentar que la cuestión se centra actualmente en la eficiencia directiva del gobernante legítimo más que en la legitimidad política de éste. (Aguilar; 2009:08).

Dicha afirmación trae consigo una transformación en la perspectiva sobre la importancia y validez del cargo público, así como de la legalidad de las acciones realizada; ahora con esta visión la cual busca la materialización de una eficiencia y legitimidad directiva; ahora la interrogante que se plantea está entorno a que las decisiones y políticas sociales sean vinculantes; y que los organismo tengan las competencias técnicas, analíticas, gerenciales y políticas para hacer frente a los desafíos de las sociedades contemporáneas.

El rol que ahora juega el gobierno debe de transformarse para dejar a un lado una visión monolítica, donde la única esencia era cumplir las metas, objetivos e

implementar acciones centrados en sus intereses. Es necesario comenzar a establecer acciones y soluciones gubernamentales que tengan coherencia y estén en sintonía con las demandas sociales, aprovechando el potencial que las crecientes Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y actores civiles han adquirido al involucrarse en la arena pública; por tanto, la habilidad directiva del gobierno debe de focalizarse en abrir los canales necesarios para la negociación y actuación colegiada entre sus agentes y los nuevos actores políticos y sociales.

La finalidad de que las sociedades comiencen con la maduración de los procesos de civilidad, empoderamiento y participación ciudadana trae consigo el quebrantamiento del modelo tradicional y excluyente de los gobiernos; el cual se caracteriza por la adjudicación exclusiva y directa del desarrollo económico, político y social; bajo los argumentos anteriores y debido al dinamismo y complejidad de los contextos postmodernos ésta premisa se encuentra en proceso de caducar; por lo cual las problemáticas deben de ser discutidas ampliamente con la mayor cantidad de actores posibles.

Bajo esta óptica en donde los ciudadanos están inmiscuidos en el proceso participativo y en la toma de decisiones dentro de los asuntos que le son comunes a la sociedad de la cual forman parte; incentivan la confianza, legitimidad, gobernabilidad y representatividad de las instituciones y de la capacidad de dirección del propio gobierno.

Para alcanzar la segunda fase es necesario formular estrategias y procesos con la capacidad de garantizar los derechos tanto privados como públicos, procurando mantener balanceadas las garantías individuales con los derechos y responsabilidades públicas. Es decir, evitar el socavamiento de la necesidad de compartir y difundir las ideas de una comunidad, para lo cual es vital replantear la participación ciudadana a través de varios organismos que aglutinen diversas demandas y soluciones a las problemáticas de las comunidades.

Con ello se deja en claro que los grupos civiles poseen dentro de sus roles la capacidad de formular y proponer proyectos o rutas de acción que tiene como

propósito dejar a un lado la idea en que su único rol es el de fungir como demandantes, esta actitud cooperativa es una forma de garantizar una mayor interacción entre gobierno y sociedad, siendo esta bilateralidad donde comenzamos a encontrar procesos de gobernanza.

Hacer referencia a la gobernanza no sólo es hablar de replanteamiento de la funcionalidad gubernamental, sino es referirse a un nuevo ordenamiento dentro de las funciones gubernamentales y de los roles que la sociedad desempeña dentro de un contexto público. Con la gobernanza se explica un nuevo orden social, político y económico; al respecto Morata (2002) hace mención sobre el modelo utilizado en la Unión Europea (UE), reflexionando que la gobernanza puede entenderse como un complejo entramado de redes en el que la coordinación interinstitucional, interorganizacional y multinivel tienen un papel preponderante. (Morata; 2002: 01)

En tanto que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 1997 ofreció una definición dentro de su cuadernillo titulado “*Reconceptualising Governance*” en el cual se rescata que la gobernanza es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos civiles articulan intereses, ejercen sus derechos, concilian diferencias y se apropian de sus responsabilidades (PNUD; 1997: 10).

Pero antes de entender la esencia y las características de la denominada gobernanza debemos acercarnos al entendimiento y conocimiento del proceso histórico que nos acompaña hasta hoy en día para poder hablar de ésta.

Tenemos conocimiento que la palabra gobernanza ha sido acuñado según el estudio presentado por Diana Vicher (2014) desde 1803; sin embargo para nuestro estudio creemos conveniente tomar como punto de partida la década de los 60's; ello debido a que a partir de ésta la Unión Europea (UE) comienza con un proceso de reformulación de los enfoques de la dinámica estatal y es en esta época que las bases del Estado benefactor comienzan a erosionarse de forma paulatina; ante estos fenómenos algunos miembros de la comunidad científica y gubernamental inician un proceso de reflexión sobre cuál es la situación que debe de cambiar en

los gobiernos para generar resultados favorables y aceptables dentro de la jurisdicción correspondiente a cada estrato público.

Una cuestión que es destacable es que del año 1803 hasta principios de la década de 60's se concebía como un concepto símil a la acción propia de gobernar; es decir gobernanza y gobierno eran acciones totalmente iguales, es entonces cuando con el debilitamiento del paradigma de Keynes, propuesto en su obra "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero" (1935), comienza a diseminarse e inicia una corriente sobre los replanteamientos del rol gubernamental y estatal; de esta forma surgen conceptos como producto social, cohesión social, capital social y acción colectiva o pública, por lo cual se observa una mezcla de carácter ecléctico entre los enfoque clásicos y modernos, mismos que desembocaran en una serie de estados multidisciplinares.

Resumiendo, a partir de la década de los 50's y hasta la crisis de los 80's prevalecía la creencia generalizada de que las acciones que estaban en busca del desarrollo debían seguir patrones estado céntricos, y que las capacidades estatales eran suficientes y dependían tanto de la voluntad política combinada con la racionalidad de las estructuras administrativas y con las capacidades de los recursos humanos con los que el Estado disponía (Prats y Vidal; 2005: 36).

Aunado a esta situación el concepto de gobernanza es retomado por organismos internacionales que iniciaran a añadirlo en los diferentes foros, estudios y propuestas que éstos emitan; como es el caso de Banco Mundial (BM); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU); actores de carácter global que cuentan con la capacidad de influir en las formas de organización pública.

Esta nueva perspectiva se debe a la revolución de las formas de acción pública y gubernamental a lo largo del siglo XX, ya que se vio un mayor desarrollo en propuestas innovadoras que buscaban el mejoramiento de la gestión de lo público, transitando así de la burocracia administrativa a las perspectivas

gerenciales y de éstas hacia nuevos esquemas de coparticipación, bilateralidad y reciprocidad en las responsabilidades de carácter público.

Es menester recordar que las principales reformas de índole administrativa impulsadas hasta mediados de los años 70 estaban abocadas a la consolidación e importancia de seguir un modelo lo más parecido a la propuesta de la burocracia weberiana, misma que evolucionó a una visión conocida como management, esta transición se percibe a partir de los 80's hasta mitad de los 90's y desde entonces hasta el día de hoy las apuestas están sobre la gobernanza (Prats; 2005: 99).

La evolución desde la perspectiva de Rhodes es consecuencia de los siguientes fenómenos: con la gobernanza se señalan por lo menos cuatro debilidades de la Nueva Gestión Pública (NGP); en primer lugar el gerencialismo que se centra en un fin interorganizacional, mismo que se concentra en buscar una buena relación calidad-precio; en un segundo puesto se encuentra el control jerárquico y la clara distribución de autoridad y responsabilidad, en donde la toma de decisiones se encuentra estratificada en diversos peldaños, mismo que determinaran la relevancia de la participación para incluir las rutas de acción que se pondrán en marcha; en tercer lugar el gerencialismo, el cual está obsesionado con el cumplimiento de los objetivos y por ello recurre a la gestión por objetivos y por último la NGP que al centrarse en los resultados pasa por alto que dentro de un contexto interorganizacional ninguno de los agentes tiene responsabilidades delimitadas (Rhodes; 2005:113).

Por lo que se ha referido hasta este punto se concluye que la bibliografía acerca de la gobernanza presenta características eclécticas y por tanto pudiera parecer un tanto inconsistente ya que sus raíces teóricas son extremadamente variadas, por lo que podemos encontrarlas tanto en la economía institucional, en las relaciones internacionales, en los estudios organizacionales y de desarrollo, así como en la ciencia política o en la propia gestión pública.

Entre sus procesos encontramos análisis del corporativismo, de las comunidades políticas y de los propios sistemas económicos; ante la situación de

eclecticismo y diversidad disciplinaria el término ha sufrido un estiramiento conceptual, mismo que dificulta encontrar un único punto de partida que ayude a establecer el origen de la gobernanza (Natera; 2005:756).

Se da cuenta de discusiones que dan origen a una perspectiva de la gobernanza, la cual comienza a constituirse como un tema a debatir a partir de los 90's, puesto que para Aguilar (2004) rescata que los pioneros en el planteamiento contemporáneo de las funciones gubernamentales y la dirección de la sociedad fue un grupo de académicos tanto holandeses como alemanes que ya desde los 70's se planteaban y daban cuenta sobre las limitaciones directivas por las cuales atravesarían las instituciones público gubernamentales; en este sentido estos personajes analizaron que las condiciones que se deberían de renovar, incrementar y mejorar para alcanzar los objetivos públicos estaban en la lógica de incrementar la capacidad institucional a través de acciones coordinadas con diferentes actores.

Ello abre el camino para la participación ciudadana y de intelectuales para brindar alternativas que coadyuven a detener el deterioro que han sufrido las instituciones públicas en materia de efectividad; con lo cual se pretende detectar las áreas que se encuentran en mayor conflicto, como pueden ser: la panificación, regulación económica y gasto público así como en las prácticas políticas.

El cuerpo de académicos al que nos hemos referido en el párrafo anterior estaba conformado por figuras tales como: F. W. Scharpf, R. Mayntz, F.X. Kuaffman, K. Hanf, J. Kooiman y J. M. Kikorts; dichos personajes estaban conscientes que las instituciones directivas del gobierno perderían fuerza a consecuencia de una mayor innovación, competitividad, interactividad así como de una mayor independencia en la vida de las personas y agrupaciones para satisfacer algunas de las necesidades que el gobierno ya no pudo solventar (Aguilar; 2004: 11).

Otro de los antecedentes que tomaremos en cuenta es el que encontramos dentro del texto "*The Crisis of Democracy*" publicado en 1975 bajo el sello de autores como Crozier, Huntington y Watanuki; en este documento se advertía que el gobierno democrático de aquellos estados sociales propios de las comunidades

industriales avanzadas, en razón de su lógica de llevar un gobierno caracterizado por la planificación, regulación intervención económica, pautas de neocorporativismo, el gasto público centrado por la necesidad de hacer frente a los compromisos de empleo, seguridad social y bienestar universal, habían traído consigo un desequilibrio de índole fiscal así como político; debido a la sobre carga de demandas sociales, por lo que se argumenta que un solo actor no está en condiciones de responder o manejar a las sociedades posindustriales, ya que las limitantes que se tienen en materia de capacidades fiscales, legales, administrativas y de actividad política son cada vez más plausibles.

Ante estas declaraciones se lanzan dos alternativas, la primera de ellas relativa a incrementar la capacidad del gobierno en materia recaudatoria, de regulación, de intervención económica y alineamiento político, con las consecuencias de poner en riesgo los valores liberales democráticos y agudizar el estancamiento económico; es decir, la primera opción lo que busca es mantener el poder y el control de manera monopolizada dentro de las organizaciones gubernamentales por encima de las libertades propias de los ciudadanos. En contra parte la segunda opción se plantea la lógica de aumentar las capacidades de la sociedad, reconociendo su autonomía y libre iniciativa, con este reconocimiento se modifica drásticamente el modo tradicional e institucional en que habían operado los gobiernos sociales, ya que se abren los caminos a una mayor libertad económica e independencia política de las personas.

En este tenor la alternativa con mejores consecuencias sería esta última, pues trae consigo que el gobierno dejará de gobernar con un sentido social y paternalista, apostándole a mejorar la relación sociedad gobierno.

Existe otro documento que apoya la necesidad de replantear la relación gobierno - sociedad, éste es el coordinado por Hanfk y Scharpf, (1978); apenas tres años después del libro antes referido, según Aguilar (2004) el enfoque de este texto es de gran influencia en las disciplinas dedicadas al estudio de las cuestiones gubernamentales, ya que su diagnóstico apuntó hacia las estrategias y

características interorganizacionales que se desarrollan para abordar la solución de problemas.

Las conclusiones que se rescatan de este trabajo y que aportan al enfoque de la gobernanza es que la configuración interorganizativa mostraba un comportamiento en el cual se vislumbraba que el gobierno había dejado de ser el centro de atención y dirección de la sociedad, puesto que numerosas entidades públicas en coordinación con actores privados y gubernamentalmente independientes tenían un papel activo y colaborativo en la elaboración y ejecución de las políticas públicas (Aguilar; 2004:13).

Teniendo estas observaciones se arguye que el gobierno tradicional como o el gobierno no interorganizacional tenía dos cosas que evidenciar; la primera mostraba las limitantes de gobernar de manera unidireccional y jerárquica, acción que traía consigo una operación poco eficaz de los asuntos públicos, ante ello es por lo que se comienza a defender la participación de múltiples agentes que aportaran una diversidad de ideas, intereses y recursos a las acciones a desarrollar; podremos decir que el primer adjetivo que se le concedió a la gobernanza fue el de gobierno interorganizativo.

Sin embargo, no es hasta finales del siglo pasado cuando encontramos una definición contemporánea de gobernanza, la cual denota a todo aquel conjunto de actividades que se llevan a cabo con el objetivo de dirigir a las sociedades, para ello es necesario la acción del gobierno, así como la de actores económicos y sociales.

De igual forma se define una idea que surge como consecuencia de las afirmaciones anteriores, la cual está en sintonía en creer que la aplicación de la gobernanza es un enfoque postgubernamental, dado que intenta materializar un nuevo proceso directivo originado por las demandas, conflictos, diversidad y dinamismo de las comunidades postmodernas, por tanto concluye que la dirección del gobierno es un actor necesario pero insuficiente.

Resumiendo, hemos entendido que la expresión gobernanza es un término arcaico que por lo menos se originó a inicios de 1800 según la investigación de

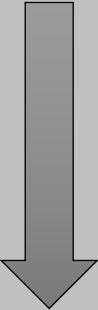
Diana Vicher (2014), pero que era utilizado como sinónimo para denotar la acción de gobernar; sin embargo, con el transcurso de los años esta idea se fue modificando para concederle una nueva entonación y significado, en donde se le define como un arte o manera de gobernar, en la cual se pretende alcanzar objetivos entorno al logro de fomentar el desarrollo económico, social e institucional a través de un equilibrio entre mercado, estado y sociedad civil; es decir, una armonía latente entre los tres recursos colectivos que integran a toda sociedad.

Dicho equilibrio logra amalgamar las fortalezas de estos tres agentes, entendiéndolos como el poder propio del estado, la productividad de los mercados y la solidaridad intrínseca de las acciones colectivas. Con esta fusión de fortalezas se pretende conseguir un mejoramiento en los diferentes procesos gubernamentales, administrativos, económicos y sociales, y que con el poder estatal se tienen todos los recursos y capacidades de las instituciones públicas para el despliegue de sus habilidades y recursos tanto financieros como humanos para lograr conquistar el beneficio de las colectividades.

Para el caso de la productividad de los mercados se rescataría la visión de hacer eficiente la inversión tanto de los recursos privados como públicos que sean efectuados en las diversas rutas de acción que se desarrollaran, esta visión empresarial dentro de esta nueva perspectiva gubernamental basada en la interacción pretende obtener los mejores rendimientos y de esta manera llegar a los objetivos propuestos con los menores costos posibles, obteniendo utilidades que traigan beneficios a los tres agentes que ya se han mencionado.

Por último, se debe rescatar la habilidad de cooperación que ha demostrado la sociedad civil y entenderse como aquella habilidad que los agentes catalogados como no estatales han adquirido y perfeccionado a lo largo del tiempo para materializar sus metas con la gestión y obtención de recursos de diversas fuentes; así como la del talento de tejer redes con sus símiles con la finalidad de generar mejores resultados gracias al trabajo conjunto y coordinado entre los entes tejedores de acciones públicas.

El proceso contemporáneo de implantación del concepto dentro de las políticas públicas, de la administración y del derechos público se encuentra gracias al reporte que lleva por nombre “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”; reporte elaborado por el Banco Mundial (BM). Este documento puede ser considerado el punto de partida actual del concepto, ya que es a partir de él que el término comienza a tomar importancia dentro del ambiente académico e internacional, en el siguiente esquema se ofrece una posible línea evolutiva de la palabra entorno a su consideración por los organismos internacionales.

Consideraciones sobre la gobernanza a través de organismos internacionales		
1989	Banco Mundial	
1991		
1994		
1996	OCDE	
1997	ONU/PNUD	
2000	OCDE	
2001	OCDE, CEPAL, UE	
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); Organización de las Naciones Unidas (ONU); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Unión Europea (UE).		

Fuente elaboración propia con la información obtenida a través del documento “Laberinto de la Gobernanza” (2014) de Diana Vicher.

Teniendo de antesala la evolución de la categoría gobernanza se tiene a bien rescatar alguna de las propuestas conceptuales para saber lo que se puede entender cuando se escucha este término; las propuestas que se presentan a continuación están centradas en la visión de algunos organismos de carácter internacional, mismos que ya fueron citados en el cuadro anterior, así como de

algunos personajes que son pioneros en la reflexión sobre la “gobernanza contemporánea”.

I.II Perspectivas sobre la gobernanza desde el ámbito internacional

Como primera perspectiva encontramos la del Banco Mundial (BM), organismo de carácter internacional que retoma el término en el año de 1989, año en el cual sale publicado el informe Berg; dicha publicación es una de las precursoras en la utilización del término gobernanza con una perspectiva contemporánea, puesto que señala que ésta debe de visualizarse como el uso del poder de origen político para manejar y administrar los asuntos que le conciernen a una Nación (Banco Mundial; 1989: 60).

Sin embargo como se ha hecho mención las acepciones que este organismo ha proporcionado han sufrido una serie de cambios a lo largo de los años, ello con la finalidad de adaptarlas a los requerimientos y al comportamiento que caracteriza las relaciones entre estado, gobierno, mercado y sociedad civil. Comportamientos que son expuestos en diversos foros, investigaciones y reflexiones que esta institución realiza, dichas perspectivas son integradas con la finalidad de alinear las definiciones con el nuevo contexto social, cultural y político de las Naciones; de igual modo los cambios tienen como segundo propósito alinear la razón de ser de la gobernanza con los objetivos, misión y visión que el mismo Banco Mundial pretende desarrollar dentro de los países que solicitan su apoyo.

En este tenor, dos años más tarde según lo documenta Vicher (2014), el Banco Mundial publica “*Managing development; the governance dimension*”, documento en el cual se expresa que el tema de la gobernanza indiscutiblemente es un generador de polémica tanto académica como en el político-gubernamental; esto como consecuencia de la visión que acepta la universalidad de los problemas de la gobernanza; universalidad que se encuentra matizada por las particularidades del Estado por lo cual se desea someter a un análisis; es decir, que el BM es sabedor que se debe de tomar en cuenta las tradiciones sociales, culturales e históricas de cada uno de los países, ello a fin de emitir una evaluación y otorgar el

apoyo necesario para dar respuesta a las problemáticas a través de una visión con un mayor rango de objetividad y delimitación.

Dentro del documento se explica que hay por lo menos dos cosmovisiones de la palabra, la primera de ellas defendida por el “*Webster’s Unabridged Dictionary*” y una segunda en la cual se conjugan tres aspectos a evaluar; en donde el primer caso es vista como la forma en la cual se ejecutan las acciones y obligaciones del Estado, es decir la ejecución del poder público; en tanto el segundo caso se concentra en lo siguiente, que al referirse a la gobernanza se deben contemplar aspectos tales como: la forma del régimen político ya sea parlamentario, presidencial, militar, cívico, autoritario o democrático; también se debe de identificar: los procesos mediante los cuales la autoridad es ejercida para llevar a cabo la gestión y operación de los recursos económicos y sociales de un país; la capacidad de las instituciones gubernamentales para llevar a cabo la formulación, implementación y diseño de políticas públicas, así como la habilidad para administrar las funciones propias del gobierno. Teniendo estos tres elementos se puede obtener un panorama con mayor detalle sobre si existe o no indicios de una gobernanza.

El interés del BM por esta estrategia se centra en la preocupación de éste hacia la efectividad de los esfuerzos e inversiones que hace dentro de los países, los cuales buscan la obtención de las condiciones de desarrollo; es decir, que el BM ve en la gobernanza la herramienta a través de la cual se asegura un rendimiento adecuado, así como la eficiencia de los programas y proyectos que esta institución financiera implementa y coadyuva para el alcance de objetivos nacionales así como los propios que éste persigue, como lo son reducir la pobreza y aumentar el crecimiento de carácter sostenible de los países que son catalogados como emergentes o en vías de desarrollo.

Otro de los aportes del BM es la categorización que hace sobre las dimensiones de la gobernanza, arguyendo que existen cuatro de éstas, donde la primera se concentra en el mejoramiento del manejo del sector público; la segunda relativa a la rendición de cuentas; una tercera a la previsibilidad y estructura legal

para fomentar y lograr el desarrollo, por último el acceso a la información y por ende a la transparencia misma; estas cuatro dimensiones pueden ser catalogadas como los elementos primordiales que alientan el crecimiento de un ambiente interactivo y por tanto alientan a la gobernanza.

Es en el año de 1994, cuando el BM realiza una modificación a su visión de gobernanza, en ésta retoma las perspectivas anteriores, así como las de 1989 y 1991, reforzando y retroalimentando su acepción. Esta modificación se encuentra presente en el documento “*Developmet in pratice governance*” donde se alude que debe de ser entendida como aquella forma en donde se ejerce el poder para el manejo y distribución de los recursos sociales y económicos de una nación para alcanzar el desarrollo (Banco Mundial; 1994: 14) aunado a ello y con la intención de que la gobernanza germine debe de estar caracterizada por ser perceptible, abierta y con una hechura de políticas públicas bien informada, con una burocracia cuyo ethos profesional se evidente, así como la existencia de una sociedad civil fuerte y con la capacidad de participar en los asuntos públicos; todos estos puntos deben de estar bajo el cobijo de un estado de derecho.

Por último en 1997 encontramos un de los documentos más significativos, nos referimos a informe titulado “ El Estado es un mundo de transformación”; en este documento encontramos información referente a los “*governace indicators*”, los cuales tiene como finalidad la adopción de normas claras para lograr incrementar la responsabilidad en los niveles locales, erradicar paulatinamente la crisis de gobernabilidad que aflige a los gobiernos centralistas, es así como también se busca la descentralización en los diferentes niveles de gobierno (Banco Mundial; 1997:2).

Para la materialización y le perfeccionamiento de estos indicadores pasaron dos años, llegando a la conclusión de conceder tres aspectos de importancia para el crecimiento y mantenimiento de la gobernanza, el primero está en la calidad de las burocracias , garantizar el Estado de Derecho y la evaluación y el combate a los niveles de corruptibilidad, la ventaja que tiene estos indicadores denominados como “agregados” versa en que prevén una estructura para colocar los datos en unidades

comunes lo cual aumenta el grado de confiabilidad de la información, comparando ésta con los primeros diseños que se establecieron en 1997 los cuales fueron denominados indicadores individuales.

Es gracias al replanteamiento de los indicadores que la perspectiva del BM respecto a la gobernanza queda definida como aquellas tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad de un país, en donde se incluyen los procesos mediante los cuales se forman los gobiernos y las herramientas que se utilizan para monitorearlos así como remplazarlos; se considera su habilidad para diseñar, formular e implementar las políticas públicas de manera adecuada, vigilar el respeto de los ciudadanos con el Estado y para las instituciones que gobiernan las interacciones de índole económico sociales entre los agentes involucrados en el nuevo proceso de gobernar.

I.III La visión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Otra de las instituciones de carácter internacional que ha ayudado a difundir a lo largo de los últimos años es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); esta organización que fue fundada en 1961 tiene como misión general el promover políticas que ayuden al mejoramiento del bienestar económico y social del ser humano alrededor del planeta, actualmente está integrada por treinta y tres países miembros; pero sus trabajos de colaboración se encuentran en otras sesenta naciones.

En este sentido la OCDE nos brinda una serie de reflexiones acerca de las nuevas herramientas que se pueden utilizar para generar una mayor estabilidad, sostenibilidad y pluralidad en los gobiernos contemporáneos; entre estas propuestas encontramos a la gobernanza, si bien es cierto que esta organización no brinda una definición como tal de que se debe entender cuando se refieren a gobernanza, podemos encontrar que este concepto ha sido moldeado según la perspectiva de los comités que trabajan dentro de la estructura de la OCDE, entre

los cuales se destaca el hoy denominado Comité de Gobernanza Pública, antecedente directo del Comité de Cooperación Técnica.

La transformación del actual Comité de Gobernanza Pública ha sido una constante a lo largo de su historia; sin embargo a pesar de esta evolución en la denominación del comité podemos encontrar los siguientes hechos que marcan una pauta en la concepción de la gobernanza; por ejemplo en 1995 cuando se llamaba Comité de Gerencia Pública, se encuentra la premisa donde se explica que las estructuras que conforman el ámbito de la gobernanza son inapropiadas para el contexto dinámico y fluctuante que aquejan a las políticas públicas; actualmente se requieren de cursos de acción que estén encaminados en la búsqueda de maximizar el desempeño económico y cohesión social de las comunidades; por tanto, desde la visión de la OCDE a través del entonces denominado Comité de Gerencia Pública (1995) exclama que se requieren gobiernos que tengan la capacidad de adaptarse rápidamente a las circunstancias de dinamismo con las que se enfrentan las naciones; ya que con esta capacidad de adaptación se puede crear y explotar el abanico de oportunidades que se requieren para consolidar tanto los objetivos que persigue la OCDE y desde luego los objetivos encaminados a mejorar las condiciones sociales, económicas, civiles y gubernamentales de los países participantes (OCDE, 1995:7).

Un año más tarde la OCDE celebra el “Simposium sobre el Futuro de los Servicios Públicos”, en el marco de este evento es donde se comienzan a discutir las primeras concepciones y propuestas de que entender como gobernanza desde la perspectiva de la OCDE.

De este modo es como se argumenta que la gobernanza es definida en términos de relaciones en donde son participes agentes externos a la administración pública, es decir, la gobernanza va más allá e incluir a todos los organismos e instituciones público-gubernamentales.

La gobernanza requiere de instituciones, métodos y diversos instrumentos para lograr un gobierno con mayores capacidades, por tanto se debe de incluir un conjunto de relaciones que se conjugan entre gobiernos y ciudadanos, así como su actuar tanto individual como organizado a través de instituciones colectivas como pueden ser partidos políticos, empresas, medios de comunicación o grupos de interés (OCDE; 1996:5).

Sin embargo, pese al camino que ha trazado la OCDE al respecto del tema, ésta hace un cambio sustancial en el 1999, dicha reforma es una de las más significativas dado que son los cimientos hacia la institucionalización del Comité de Gobernanza. La organización hace hincapié a que las actividades a las que se tendrá que avocar el comité deben de estar en sintonía con el periodo de globalización, cambio social y descentralizaciones; se tendrá que modificar así el rol de los gobiernos y desde luego comenzar a inducir una transformación de los diferentes sectores para fraguar el camino perfecto, dado el advenimiento de la buena gobernanza, puesto que desde la óptica de la OCDE (1999) ésta es esencial para el fortalecimiento de la democracia denominada como pluralista, que a su vez tiene la misión de promover el desarrollo sustentable y dar cabida al mantenimiento de la confianza del sector público.

Con el párrafo anterior se justifican la existencia de la gobernanza, adjudicándole a ésta la capacidad para responder a los contextos dinámicos que caracterizan a la sociedad contemporáneas, ante ello se debe de hacer mención que si bien la implementación de la gobernanza abre un espectro de posibilidades para dar una posible solución de forma coherente y puntual a determinados problemas de índole público, social, civil o económicos, debe de aclararse que ésta no es la panacea para la legitimidad gubernamental, ni garantía de recuperar la confianza en las instituciones; es decir, debe de ser visualizada como una herramienta que coadyuva a mantener a una sociedad interactiva, cooperativa y responsable, puesto que éstas son las condiciones primordiales para que todo lo que hasta este punto se ha referido pueda materializarse de la mejor manera .

Algunos autores u organismos de carácter internacional se avocan a la descripción de los elementos tanto normativos como jurídicos que los gobiernos deben de tener para poner en marcha esta forma interactiva u horizontal de manejar el poder público o los gobiernos, éstas visiones dejan de lado que también es necesario una comunidad con las capacidades de asimilar y hacer efectivos todos esos instrumentos normativos y jurídicos, es decir contar con ciudadanos maximizadores que tengan las capacidades y el tiempo para actuar de manera crítica y conjunta,

En este sentido la OCDE hace mención de lo anterior arguyendo que el comité responsable de los asuntos de gobernanza y administración pública, debe de enfocar sus esfuerzos en aquellos elementos clave que darán la pauta para el establecimiento de la buena gobernanza; dentro de estos elementos encontramos: el desarrollo de las capacidades tanto institucionales, sociales y civiles, que estén enfocadas en la generación de políticas públicas con mayores estándares de coherencia; así como con la capacidad de responder a diversas problemáticas, es decir que el diseño de estos cursos de acción deben de cubrir con una característica polifacética.

De igual modo se requiere de un compromiso con la política, así como con la institucionalización de la transparencia, rendición de cuentas y por ende de la honestidad tanto de los actores involucrados en la toma de decisiones públicas, así como de los organismo y actores que estén fuera de este proceso para fluir como actores avaladores o fiscalizadores de las acciones que se han de realizar.

Cabe señalar que algunos personajes que han abonado al enfoque de la gobernanza bajo el esquema que defiende la OCDE encontramos la de Kimon Valaskakis, quien fuera el embajador de Canadá ante la OCDE; él explica que la gobernanza es un ejercicio de autoridad y distribución del poder, cuya esencia debe de estar vinculada con nociones de orden y de una hechura de acciones conjuntas (Valaskakis, 2001: 46); es decir con la gobernanza, bajo la visión de Valaskakis se busca mantener un mundo ordenado caracterizado por la existencia de reglas

claras, gobiernos legítimos y desde luego por el eficiente uso de la autoridad y el poder público.

Por su parte el sueco Daniel Tarchys, explica que dadas las circunstancias y las recientes divisiones sobre el control administrativo y democrático son el reflejo de la existencia de por lo menos dos tipos de gobernanza; una denominada suelta y no suelta, en donde la primera se puede caracterizar por la utilización de métodos de dirección, los cuales se basan en la conquista de objetivos que han sido claramente determinados y por tanto se incita al seguimiento de instrucciones rigurosas, así como en el seguimiento meticuloso de los procesos a seguir para llevar a cabo la evaluación, avance y el logro de las metas propuestas; este tipo de ambiente lo podemos encontrar en las organizaciones, militares, los sistemas totalitarios o en las propias industrias organizadas bajo los esquemas del taylorismo.

En lo concerniente al segundo tipo de gobernanza que define Tarchys, el cual es adjetivado como “gobernanza suelta”, es aquella que está construida sobre una apreciación menos sospechosa sobre el comportamiento humano, por tanto se encuentra vinculada a acciones empíricas sobre la elección de los recursos y de los objetivos organizacionales, es decir a un mayor rango de libertad y confianza (Tarchys; 2001:37-38).

Uno de los últimos aportes que tomaremos en cuenta de la OCDE sobre el tema data de 2009 al 2014, ya que en este periodo de tiempo se agregan a las visiones antes expuestas, que se debe de considerar a las culturas y los crecientes retos globales, así como el cambio climático; ya que estos elementos han de ocasionar la implementación de una gobernanza en los niveles supranacionales, nacional y subnacional, estos esquemas que también explica Kooiman , referentes a los niveles en los cuales podemos analizar a la gobernanza, cabe señalar que esta visión de Jan Kooiman se rescatará más adelante.

I.IV La Organización de las Naciones Unidas y su perspectiva ante la Gobernanza

Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hablar de gobernanza es situarse en la década de los 90's, dado que es a partir de ésta cuando se inicia el debate relativo a los temas que se le han adjudicado a la gobernanza, es decir, la década de los 90's ha englobado un debate constante sobre los sistemas de gobierno, de administración y de gobernación (Vicher; 2014:110).

Para el contenido del presente subtema se alude a los enfoques de dos áreas que son parte de las familia Naciones Unidas, nos referimos al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); en donde esta última es una de las cinco comisiones regionales de la ONU y cuyo objetivo está en contribuir al desarrollo económico de la región, así como en coordinar acciones que persigan la promoción y reforzamiento de las relaciones económicas entre los países miembros y las demás naciones del mundo.

En tanto el PNUD. Es un organismo de carácter mundial que promueve el cambio a través de las relaciones entre los diversos países para el intercambio y generación de conocimiento, experiencias y recursos para ayudar a los pueblos a mejorar la calidad de vida, es de señalar que el PNUD se concentra en tres áreas: 1) desarrollo sostenible; 2) gobernanza democrática y mantenimiento de la paz y 3) clima y resiliencia a los desastres, evidentemente nuestro esquema de trabajo se enfoca en la segunda área de acción del programa.

I.V El PNUD y la Gobernanza

Gran parte de las conceptualizaciones de la ONU que encontramos referente al tema las podemos encontrar en los documentos que llevan el sello del PNUD, ya que es a partir de las iniciativas de éste en 1997, es como inician a originarse algunos de los documentos relativos a explicar y en este caso a justificar la existencia e implantación del modelo gobernanza dentro de la agenda de la ONU;

ya que es con la asimilación de esta categoría es como inicia una nueva corriente que pretende explicar el desafío que atraviesan o atravesarán las sociedades.

Ante ello es indispensable la promoción de un sistema de gobierno que incentive categorías tales como: desarrollo humano, así como el ejercicio de la autoridad de índole económica, política y administrativa, que tengan la habilidad de manejar los asuntos nacionales en cada una de las esferas que sean necesarias; para lograr esto se necesita de los mecanismos, procesos y del entramado institucional a través del cual los ciudadanos y organizaciones tanto civiles como empresariales puedan articular sus intereses para el sano y efectivo ejercicio de sus derechos legales y de esta manera reconocer sus obligaciones, así como las diferencias que surgen en las interacciones entre los diversos agentes participantes (PNUD; 1997:116).

Baja esta lógica debe entenderse que el PNUD, visualiza a la gobernanza como un sistema abierto, ya que es necesario el compromiso de las figuras estatales para la verdadera transformación del ambiente político y legal, es decir se necesita reformar tanto a las instituciones, organismos y mecanismos gubernamentales y judiciales que limiten la interacción y retroalimentación de los tres agentes colectivos. Por ejemplo al sector empresarial o privado le correspondería crear las acciones necesarias para la generación de empleos y velar por los ingresos de las organizaciones e individuos; en tanto a la sociedad civil tiene la misión de facilitar la integración de la política y los asuntos sociales, ello a través de las movilizaciones de grupos que cuenten con la disponibilidad y compromiso de participar en las actividades de naturaleza política y civil, ante esto es como se comienza a generar la apertura de los sistemas.

Uno de los documentos sobresalientes y pioneros de la ONU al respecto de la gobernanza es el denominado "Reconceptualizando la gobernanza", en él se ofreció una de las definiciones que cuentan con una mayor precisión según Aguilar (2010), puesto que engloban los resultados de las diversas publicaciones y debates que ha habido sobre el tema dentro de la familia Naciones Unidas; en este sentido la gobernanza es entendida como el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones

e instituciones mediante las cuales las y los ciudadanos así como los grupos articulan sus intereses, ejerce sus derechos y obligaciones logrando así conciliar las diferencias; es por tanto una estructura institucional formativa y organizativa del proceso de decisiones propias del estado moderno (PNUD; 1997:10).

Con el cabal cumplimiento del comportamiento mencionado en el párrafo anterior se comienza con la consolidaciones de la denominada “buena gobernanza” misma que será identificada por que tanto los recursos como los problemas públicos son manejados con principios de eficiencia, eficacia y orientados a las prioridades de la sociedad todo ello teniendo como base la participación pública, transparencia y la cristalización de una rendición de cuentas efectivas y funcional.

En este documento encontramos cuatro categorías de tipos de gobernanza como: económica, política, administrativa y sistemática, esta tipología se explicará más adelante; uno de los aportes más relevantes del PNUD a la temática lo encontramos en 2009; ya que es a partir de entonces que se incursiona en la elaboración y diseño de una serie de indicadores cuyo objetivo radica en la promoción de una imagen clara del alcance de los elementos y de las dimensiones propias de la gobernanza.

I.VI Tipologías de la gobernanza:

En el presente apartado tendremos a bien explicar una serie de tipologías que se han propuesto a cerca de la gobernanza; es necesario indicar que existen diversas maneras de categorizarla; encontramos adjetivos que se desarrollan con la finalidad de crear propuestas que ayuden a responder determinadas problemáticas de las sociedades contemporáneas, por ejemplo encontramos propuestas particulares como; gobernanza ambiental, urbana, corporativa, educativa o en la salud, por mencionar algunas, así como propuestas con una grado de abstracción mayor al ser denominadas como buena gobernanza, gobernanza de los modernos o de los antiguos, e incluso encontramos estándares cuya complejidad y existencia se basa en la intensidad y frecuencia de las relaciones existentes entre los agentes públicos, gubernamentales, empresariales, sociales y culturales.

Al tener en cuenta este abanico de posibilidades tendremos a bien centrarnos en las propuestas que desde nuestra perspectiva hemos considerado como primigenias; es decir que tratan de inmiscuir a las tipologías particulares como las que se han mencionado en el párrafo anterior; en las propuestas que a las cuales se les denominado como primigenias se encuentran caracteres que influyen en la elaboración de las propuestas que pretenden atacar áreas particulares de la realidad circundante; algunas de las propuestas a las cuales se aboca el documento son las de Kooiman, Jean Prats, Rhodes, Mayntz, Peters o Aguilar.

Por ejemplo dentro de la propuesta de Kooiman (2000) se hace una distinción de por lo menos tres tipologías básicas de gobernanza, en donde la primera está centrada en explicar los aspectos jerárquicos propios del gobierno, Kooiman la denomina una gobernanza de tipo jerárquica donde la intervención es meramente gubernamental; el segundo tipo lo denomina gobernanza por autogobierno; en su tercer visión se concentra en las relaciones de cooperación que se materializan entre los diferentes agentes, por esta característica la denomina como una gobernanza de cogobierno (Aguilar; 2009:42).

Si reflexionamos acerca de la forma en que Kooiman formula su propuesta podemos argüir que ésta corresponde a la evolución de las relaciones existentes entre las principales figuras colectivas que hemos tomado como referencia (gobierno, mercado y sociedad civil). Es decir cada uno de las facetas de la gobernanza se encuentran en sintonía con la capacidad, exigencia, derechos y comunicación e incidencia que las organizaciones civiles así como las empresariales tienen para con el Estado y las figuras gubernamentales, y como éstas se logran acoplar con las primeras.

Dentro de la tipología que enmarca la denominada gobernanza de autogobierno, Kooiman menciona que se trata de un sistema que puede ser considerado con “vida propia”; cuyas características esenciales se encuentran situadas en la autonomía gubernamental, civil y empresarial; es decir estos tres actores realizan sus actividades y gestiones de manera independiente, cada uno trabaja para el cumplimiento de sus objetivos y metas, trabajando de manera aislada

y autónoma, generando con ello una desvinculación de fines; por tanto el proceso de retroalimentación es operacionalmente cerrado, ya que las relaciones de entrada, salida y retroalimentación son inexistentes; una de sus características que causan mayor controversia en este tipo de gobernanza es la exclusividad y el hermetismo de las organizaciones, este comportamiento de aislamiento es una de las principales causas que pueden explicar el creciente fallo en las funciones y efectividad gubernamental.

Este tipo de “gobernanza” corresponde al modelo tradicional de conformar los gobiernos, este modelo puede ser visualizarse en aquellas naciones cuyo régimen político se encuentra centrado en los valores y acciones propias del autoritarismo, en donde la participación social se encuentra corporativizada por grupos políticos oficiales y por tanto es una extensión de los deseos e interés del gobierno en turno, esta actitud tiene como consecuencia el desplazamiento de las capacidades de organización y cooperación entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales repercutiendo en que la retroalimentación sea nula o en el mejor de los escenarios se encuentre disfrazada (Kooiman; 2004:64).

Otro de los tipos que Kooiman establece es el denominado como jerárquico, es el cual se funda en la idea que gracias a las jerarquías existentes en un sistema de dominación donde los “líderes” pueden tomar y mantener el control de los “no líderes”; en este sentido la gobernanza jerárquica corresponde a los sistemas de intención, donde la interacción entre el estado, los ciudadanos vistos desde su individualidad, así como como los grupos y organizaciones se encuentran controladas por reglas, norma, códigos e instituciones.

Para Dahl y Lindblom el aspecto jerárquico de la gobernanza es en coordinación con la poliarquía y la negociación uno de los mayores procesos de cálculo y control, por lo que llevarla a cabo implica la existencia de subordinados y líderes (Kooiman; 2004:69), en donde los primeros son los agentes protagonistas y diseñadores de las reglas tanto de carácter formal como informal, mimas que regulan las relaciones entre unos y otros; podríamos aducir que este tipo de gobernanza está en un proceso de apertura; pero aún no cuenta con la suficiente

madurez institucional para liberar del todo los canales de participación y por ende de retroalimentación para la consolidación del tercer tipo de gobernanza, propio de comunidades con un alto grado de participación e involucramiento en el diseño y toma de decisiones públicas, caracteres básicos de la cogobernanza.

La cogobernanza se encuentra en sintonía con conceptos tales como coordinación, cooperación, colaboración y corresponsabilidad; es decir, encontramos una dirección gubernamental de carácter compartida, cuya autoridad, responsabilidades, obligaciones y los derechos se encuentran vinculados y compartidos entre los diferentes actores sociales, mismos que hacen posibles la organización social.

Cabe señalar que Kooiman argumenta que dentro de esta fase que debería de ser la propia de nuestras sociedades contemporáneas se pueden encontrar tres estratos básicos de organización; el primero llamado nivel micro, el segundo meso y el tercero categorizado como macro.

Bajo esta lógica el concepto de colaboración se centra en un ambiente propio de micro gobernanza, ya que ésta se centra en una interacción desarrollada entre actores o agentes individuales, donde éstos actúan de forma particular desde el ámbito intencional u organizativo, es decir son actos entre individuos que buscan una coordinación entre sus pares.

La acción central del segundo modelo de organización social está en la coordinación, misma que se ejecuta en la intencionalidad de hacer las cosas, se expresa mediante acuerdos de carácter bi o multilateralidad así como inter o intraorganizacional; de esta forma el alcance de las interacciones resultantes repercute en los diferentes sectores de la estratificación social; en otras palabras el nivel meso está en sintonía con la coordinación de los objetivos propios de las organizaciones o instituciones, ya no sólo de individuos sino de organizaciones buscando metas comunes.

En el tercer y último estrato denominado como “macro” se puede identificar como a través de aquellos mecanismos o acuerdos considerados de gran alcance, en los cuales existe una constante coordinación entre el Estado, los mercados y las diversas organizaciones de la sociedad civil, es decir, encontramos que en el nivel de interacciones es más amplio y existe una mayor negociación e interacción con las figuras gubernamentales.

De igual manera encontramos la propuesta y estratificación que defiende Rhodes (1995), esta cosmovisión en torno a la gobernanza se encuentra motivada en la idea de verla como aquellas redes auto-organizadas e interorganizacionales (Rhodes, 1995:108). Rhodes, menciona que la presente propuesta pudiera parecer arbitraria e incluso escueta, sin embargo, dentro de ella se incorporan una serie de elementos con una variedad de significados, así como elementos simbólicos, particularmente dentro de las ideas del estado mínimo, así como del sistema socio-cibernético así como el de redes de origen auto-organizadas.

La estratificación propuesta por R.W. Rhodes se encuentra en sintonía con la visión de la gobernanza como una estrategia o acto el cual lleva la generación y asimilación de un cambio en el significado de gobierno; refiriéndose a éste como un proceso de toma de decisiones y de ejecutar la autoridad que brinda el aparato estatal; la gobernanza también implica una reforma en la condición de las normatividades establecidas, así como una nueva metodología con la cual se sustentan las relaciones entre gobierno, mercado y sociedad civil.

Rhodes, al hacer esta serie de reflexiones en torno a los cambios que se generan dentro del orden establecido gracias a la gobernanza, diseña una tipología configurada por seis diferentes usos de nuestras categorías de estudios, éstos corresponden a seis fases evolutivas por las cuales se pueden atravesar para lograr la instauración de una nueva forma de ejecutar el gobierno que sea plural, coordinada, corresponsable así como cooperativa; los seis pasos de Rhodes para la gobernanza son visualizarla como: 1) Estado mínimo, 2) Gobernanza cooperativa, 3) Gobernanza vista a través de la Nueva Gestión Pública;

4) Gobernanza bajo el adjetivo de Buena Gobernanza, 5) Gobernanza socio-cibernética, 6) Gobernanza de redes auto-organizadas (Rhodes, 1995:100).

En los párrafos siguientes rescataremos la explicación que elabora Rhodes para cada uno de estas fases en las que se funda su propuesta; podemos adelantar que el común denominador entre estas facetas es en la intervención y aprovechamiento de las capacidades, recursos y conocimientos de todos los agentes involucrados que configuran una comunidad, organización o cualquier otro ente donde la colectividad y sus intereses se ven representados.

Para la perspectiva que concibe a la gobernanza bajo principios de un estado mínimo se argumenta que la utilización del concepto o termino es general y a su vez ayuda a definir tanto el alcance y la forma de intervención de las entidades públicas, el uso de los mercados para la prestación de los públicos (Rhodes; 1995: 101). Es decir la visión del estado mínimo involucra una delegación de múltiples responsabilidades al sector empresarial y privado; dejándole un rol al Estado de regulador entre las entidades privadas y las comunidades que solicitan y requieren la prestación de los servicios públicos.

Esta intencionalidad basada en la desincorporación de la prestación de servicios públicos del sector gubernamental responde a una estrategia en la cual se pretende generar una respuesta eficaz y eficiente en la prestación de los mismos y a su vez liberar financieramente a las entidades gubernamentales de sufragar el total de los gastos generados el mantenimiento de los medios necesarios para asegurar el funcionamiento de los servicios.

Cabe aclarar que con la implementación de esta serie de comportamientos no se pretende exonerar al Estado y al figuras gubernamentales de la responsabilidad de velar por la integridad, propiedad y libertad de sus ciudadanos y ciudadanas; lo que se busca materializar es que el Estado se libere de las funciones netamente operacionales para que de este nuevo modo se pueda canalizar los recursos humanos, materiales y financieros en áreas prioritarias para el

mejoramiento de la gobernabilidad y seguridad nacional, es decir, pasar de un Estado administrador y operativo a uno regulador de la administración.

En lo concerniente a la visión corporativa de la gobernanza encontramos que éste es un uso especializado que hace referencia a un sistema por el cual se dirigen y controlan las organizaciones; en este sentido el rol de la gobernanza dentro de la visión corporativa no consiste en gestionar los negocios de las empresas perse, sino en brindar pautas generales para que éstos puedan realizar actos de supervisión y de gestión, así como para satisfacer las expectativas legítimas de la rendición de cuentas y la regulación de intereses que van más allá de los límites meramente empresariales (Rhodes:1995; 101).

La gobernanza corporativa más allá de trastocar los intereses y asuntos de índole público se encuentra centrado en las relaciones inter empresariales, evidentemente algunos de las acciones y estrategias que esta visión puede desarrollar pueden llegar a ser ejecutadas dentro del sector público; sin embargo, por ahora sólo nos compete lograr explicar cuál es el objetivo y razón de ser de una gobernanza abocada elementalmente en los asuntos empresariales.

Encontramos que uno de los objetos para hablar de la necesidad de diseñar este tipo de estrategias está en la satisfacción de las expectativas de rendir cuentas entre las corporaciones para asegurar una competencia legítima y justa entre las corporaciones; con la misión de supervisar y controlar los actos de gestión interempresarial así como regular los intereses y reglas de juego más allá de las fronteras de la industria; es decir, se trata de estructurar elementos que compongan una figura gubernamental o de control entre las empresas, puesto que todas necesitan de acciones encaminadas a la gestión como a las acciones de gobierno.

En el tercer punto, la gobernanza vista bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP), Rhodes (1995) nos ofrece una visión en la cual le brinda a la NGP un papel relevante para la comprensión de la gobernanza, puesto que ésta va a adquirir de la primera las herramientas y principios de dirección, dichos principios son elementos de carácter imprescindible para llevar a cabo un análisis objetivo de

la gestión pública, es decir, que la forma en cómo se dirige dentro de la NGP es sinónimo de la forma en cómo se llevará a cabo la dirección dentro de la gobernanza, ya que esta acción emana de la misma fuente.

Rhodes, argumenta esta idea retomando la visión de Osborne y Gaebler, ya que éstos distinguen dos acciones elementales de la NGP y que posteriormente la gobernanza las retomará; nos referimos a las decisiones políticas, que son aquellas cuya existencia se funda en la necesidad de dirigir y la segunda en la prestación de servicios que pueden equipararse metafóricamente a los remos de un barco; es decir bajo esta lógica se propone un gobierno de naturaleza empresarial, cuyos remos estén permeados de diez principios, los cuales pueden ser vistos como elementos claves para la implantación de una gobernanza inspirada en la NGP; los diez principios son: competencia, empoderamiento ciudadano, evaluación de resultados, trabajo basados en misiones, libertad de elección, prever problemas, obtener ganancias, descentralización de autoridad, mecanismos de mercado y catalizar los sectores.

El comportamiento de estos diez componentes son explicados de la siguiente manera: los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios, esta acción traerá como consecuencia que la adquisición de los bienes y servicios se adquieran a un mejor precio y tienden a asegurar que la calidad de dichas adquisiciones sea la adecuada; de igual forma se delegan o atribuyen poderes a los ciudadanos, con lo cual la figura de la burocracia basada en el control es inadecuada para esta nueva visión de gobierno; una de las reformas que genera mayor impacto es que se reformula la manera en cómo se puede medir el rendimiento de las agencias públicas, dado que ya no se centrarán en los ingresos, sino en los resultados, abriendo paso tanto a la gestión basada en resultados, así como al presupuesto basado en resultados.

Las agencias de gobierno actúan en todo momento bajo la guía de sus objetivos y misiones, dejando atrás la visión de trabajar por el cumplimiento de sus normas y regulaciones, redefinen a los ciudadanos viéndolos como consumidores, por lo cual dejan que posean poder de elección; trabajan con una perspectiva de

prevención y antelación a los problemas, por lo cual se desplaza la idea del diseño de rutas de acción ex profeso; dirigen sus energías en ganar dinero y no sólo en gastarlo, por lo cual buscan un equilibrio en la báscula respecto a sus ingresos y egresos, coadyuvando a la salud financiera de sector público.

Se aprovecha la capacidad que tiene la gestión participativa, por lo cual se descentraliza la autoridad abriendo y diseñando canales de intervención ciudadana para actuar de manera conjunta en la resolución de problemas, brindando un rol activo a la comunidad, también la preferencia de los mecanismos propios de los mercados implantados en las burocracias, se centran no sólo en la prestación de los servicios sino en catalizar todos los sectores hacia la acción para solventar los problemas comunes; en estas últimas reflexiones se es testigo de manera clara como la NGP es la antesala para la instauración de una gobernanza adjetivada como buena.

En síntesis la NGP así como “el gobierno empresarial” y la gobernanza comparten la inquietud por mejorar la competencia, los mercados, los consumidores y ciudadanos, así como los resultados y las acciones de gobierno; transformación que supone una reducción de las funciones gubernamentales (menos gobierno), pero más gobernanza o dirección (Rhodes; 1995)

La propuesta sigue en el sentido de establecer a la gobernanza bajo el seudónimo de “buena”. Al ser llamada buena gobernanza implica bajo la argumentación de Rhodes que las instituciones están permeadas de comportamientos abiertos, plurales, corresponsables y participativos, esto quiere decir que es necesario un servicio público eficaz, que cuente con la capacidad de conquistar las metas y vencer los retos de manera óptima; de igual forma se requiere garantizar que el sistema judicial sea independiente; esto es vital para que la administración de justicia y la obligatoriedad y respeto del estado de derecho se garanticen; lo expuesto hasta este punto trae como consecuencia que los marcos legales garanticen el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas tanto por las instituciones gubernamentales así como por las civiles o empresariales.

Con la buena gobernanza se pretende contar con un aparato administrativo responsable de la inversión de los recursos públicos; así como una figura fiscalizadora y auditora de carácter independiente, que tenga la facultad de sancionar la malversación de los fondos y recursos tanto materiales, humanos o financieros del estado, sin importar el nivel de autoridad que ocupen los actores de estos hechos.

La característica anterior es una de las más trascendentales de la buena gobernanza, puesto que al contar con una auditoría autónoma e independiente se tienen mejores herramientas para llevar a cabo una rendición de cuentas u una transparencia con mejores estándares de calidad.

La buena gobernanza según Rhodes, también debe de garantizar el goce y disfrute así como el respeto de los derechos humanos dentro de las dependencias públicas independientemente del nivel de gobierno; esto es indispensable para nutrir la dinámica que le da vida a la gobernanza.

Indiscutiblemente se requieren de elementos capaces de generar una estrategia institucional plural que en la medida de lo posible tenga la capacidad de dar espacio a las múltiples visiones y actores interesados en resolver conjuntamente los obstáculos sociales, económicos políticos y culturales o en cualquier otra esfera (Rhodes: 1995).

Alguna de las ideas que alimentan esta perspectiva emanada de Rhodes es el aspecto propuesto por Leftwich, puesto que según Rhodes, Leftwich identificó tres aspectos que complementan a la gobernanza, estos son: el sistémico, el político y el administrativo; siendo el uso sistémico uno de los más importantes puesto que trastoca las fronteras del gobierno mismo, dentro de este uso se busca una redistribución del poder del carácter político y económico tanto interno como externo.

Para el elemento político se busca una figura estatal que disfrute tanto de legitimidad como de autoridad, mismas características que son parte inalienable de un mandato democrático, se refiere a conquistar un servicio público permeado por

características tales como: eficacia, apertura, responsabilidad, que posea con la capacidad de ayudar, diseñar e implementar políticas públicas o rutas de acción coherentes, sostenibles y sustentables; por tanto, es menester contar con un personal capacitado para hacer frente a una realidad social plural y dinámica, demandante de una habilidad de gestión (Rhodes; 1995)

Otro de los tipos que rescataremos es el llamado como gobernanza de índole socio cibernética, este tipo de gobernanza encuentra sus cimientos en las ideas de Kooiman, puesto que dentro de la visión de éste, la gobernanza puede ser vista como aquella estructura o patrón que emerge gracias a la existencia de un sistema sociopolítico cuya esencia principal está en el esfuerzo común e interactivo de diversos actores.

Es en esta relación existente e intrínseca de los actores contemporáneos en la cual se basa la idea de una relación de carácter socio-cibernética, entendiéndola como la función de crear un sistema de redes cuyo vértice o nodo tenga como objeto el mejorar los resultados de las decisiones y proyectos de origen común.

Dentro del patrón socio cibernético no hay cabida para el protagonismo o reduccionismo de actores, puesto que los beneficios, objetivos y resultados de las políticas pasan de ser producto del gobierno central para ser el resultado de una hipervinculación entre diferentes entidades con la capacidad, los derechos y las herramientas para intervenir.

Con lo anterior no se quiere defender la inexistencia o decadencia de los gobiernos, puesto que éstos aún mantienen y deben mantener la autoridad y las facultades para aprobar, modificar o derogar una ley, normatividad o reglamentación; pero con la única diferencia que bajo el dinamismo contemporáneo es necesario una constante interacción entre las autoridades locales, federales y municipales con el sector civil, es decir dar cabida una multilateralidad y retroalimentación.

Con la explicación anterior Kooiman logra hacer una definición entre el proceso de gobierno y la gobernanza, quedando la reflexión de la siguiente manera: en el proceso de gobierno se identifican aquellos factores o intervenciones que están orientadas al cumplimiento de metas y objetivos, en tanto que la gobernanza es el resultado de estas interacciones e intervenciones que el gobierno realiza con las diferentes figuras sociales, política y administrativas. Es decir, que la gobernanza requiere de procesos multilaterales, dado que del resultado de éstas interacciones es como se logrará instaurar un modelo gubernamental interactivo y en red.

De alguna forma el enfoque socio-cibernético pone de manifiesto los límites que tiene el gobierno al querer seguir funcionando como una figura única y central en las decisiones y resolución de problemas; en este sentido se aduce que bajo la perspectiva de Kooiman, ningún actor ya sea de origen público, empresarial o civil posee todos los conocimientos, estrategias, actores, información y estrategias que se requieren para hacerle frente a los crecientes desafíos que trae consigo la complejidad, el dinamismo y la diversidad de las circunstancias actuales; por tanto, se requiere de crear una visión de origen conjunta para hacer efectiva la implementación de las rutas de acción, dejando expuesta de esta manera la interdependencia entre los actores sociopolíticos y administrativos, los cuales están vinculados por objetivos, metas y aspiraciones comunes.

Con lo antes expuesto se puede dar cuenta de que la línea divisoria entre un sector y otro comienza a percibirse cada vez más difusa, por ello la gobernanza es el resultado de las diversas formas sociopolíticas de gobernar mediante estrategias y medios interactivos, así como de nuevas y múltiples formas de acción, intervención y control (Rhodes; 1995).

Como último elemento de la propuesta de Rhodes, tenemos a la gobernanza vista como redes de auto-organización; en lo que concierne a esta tipología que se centra en un entendimiento como un fenómeno o término con una amplitud mayor, es decir ve a la gobernanza como algo más que simples acciones interactivas, cuyos elementos esenciales están centrados en la prestación de los diferentes servicios y diseño de acciones encaminadas a fomentar cualquier combinación posible para la

generación de mejores relaciones entre el gobierno y los sectores privado y civil (Rhodes; 1995).

Con la explicación anterior se defiende la idea sobre la importancia que tienen los enlaces intergubernamentales, considerándoles como una característica definitoria para la prestación de los servicios; de esta forma es como el concepto red cobra sentido para lograr describir a los distintos actores implicados que de ahora en adelante y mientras se encuentre vigente y ficcional la auto-organización de la gobernanza estará facultada para la prestación de los diversos servicios.

El tipo de redes que se requieren para poner en marcha a la gobernanza desde este punto de vista debe de estar compuesta por organizaciones que se encuentren interesadas y tengan la necesidad de intercambiar recursos, ya sea materiales, humanos o financieros para lograr corregir la materialización de sus objetivos, y a su vez maximizar su influencia sobre los resultados esperados, evitando así en que puedan convertirse en actores dependientes de otros jugadores.

El argumento anterior es interesante dado que ayuda a comprender el sistema de interdependencia que se vive en la gobernanza, este ambiente no debe de confundirse con una atmósfera de codependencia entre un actor y otro, puesto que dicho comportamiento sería el resultado contrario a lo que se está buscando.

Un comportamiento codependiente pareciera ser igual que uno o interdependiente, pero no lo es, puesto que el primero se refiere a una relación de inferioridad respecto uno de otro, es decir, la organización o sujeto depende o está bajo las habilidades o dependiente del éxito de un segundo actor, por tal motivo no puede evolucionar a menos que el primero lo haga o este en sus planes concederle cierta autonomía en el proceso de la toma de decisiones.

En cambio las relaciones dentro de características interdependiente existe una relación de bilateralidad en las responsabilidades, éstas no se encierran supeditadas el crecimiento o autonomía del otro sujeto u organización; es decir éstas pueden crecer u actuar de manera independiente con la ayuda y cooperación de más actores, sin que esta relación afecte el desarrollo de sus actividades.

Este tipo de redes son las que pretende fomentar la gobernanza, redes concebidas a través de la coordinación social, política y económica; redes que posean la capacidad de gestionar enlaces interorganizacionales; estas redes son una forma sui generis de coordinación que ponen sobre la mesa la reputación, confianza, reciprocidad e interdependencia.

Las siguientes propuestas son menos extensas, sin embargo aportan a la ampliación de nuestro enfoque ayudándonos a comprender las diferentes aristas con las que podemos entender a la gobernanza y poder identificarla en diferentes contextos.

Para Peters (2007) existen por lo menos tres fases o estadios en los cuales se desarrolla la gobernanza, el primero de ellos es similar a lo propuesto por Rhodes, puesto que defienden la existencia de una perspectiva denominada como “buena gobernanza”, ésta ha llegado a significar en una idea primaria como el acto mismo de gobernar, especialmente en los sistemas políticos que se encuentran en un proceso de apertura nuevos medios de participación, de empoderamiento y de inclusión social, queriendo de esta forma desarrollar instaurar una manera más abierta y transparente de lo que dichos sistemas hicieron en el pasado (Peters: 2007:02).

En este sentido la buena gobernanza puede considerarse como el primer eslabón para la institucionalización de estos procesos nuevos de llevar el mando de las decisiones públicas; la buena gobernanza está en sintonía con el inicio de una nueva cosmovisión sobre cómo solucionar los problemas comunes y diseñar las estrategias para superarlos; con ella se comienza el proceso de revolucionar o reformar el comportamiento de los diferentes agentes tanto económicos, sociales, políticos y gubernamentales; ya que es cuestión de que los actores involucrados inicien aceptando el nuevo rol que se les encomienda a través de la asimilación de las nuevas reglas del juego que se pretenden poner en marcha.

Dentro de la segunda propuesta encontramos a la gobernanza multinivel; ella enfatiza la complejidad de un sistema, en el cual interactúan múltiples actores dentro de la esfera pública; esta categoría se encuentra conectada con el concepto de red de gobernanza, término que ha servido para describir el rol de los actores estatales dentro del proceso de elaboración e implementación de las políticas (Peters; 2007: 02).

En cierto sentido esta tipología de gobernanza explica la lógica y el objetivo de las relaciones existentes entre los diferentes agentes sociales y políticos; evidentemente el propio nombre da cuenta de una relación de características multinivel en materia de responsabilidades y compromisos; ya que en ella se ve materializados los nuevos roles que se van adquiriendo con la apropiación de los nuevos esquemas que regulan las relaciones empresariales y civiles respecto con las figuras estatales.

La última categoría que tomaremos de Peters, es aquella referente a la gobernanza democrática; ésta es la más asequible para aquellas instituciones denominadas formales que configuran al Estado, en ellas las responsabilidades del Estado son gestionadas de forma menos compleja ya que las mismas instituciones tienen la capacidad de realizar y velar por la perfección en la implementación de las diferentes rutas de acción (Peters; 2007:07).

Con la nueva capacidad para moderar los debates surgidos en las tres esferas del orden común de la gobernanza democrática es un elemento que complementa tanto a la autoridad y al poder del gobierno con el poder ciudadano y el empresarial o económico.

Por último esta tipología de gobernanza puede vislumbrarse como una pauta que fluye en un sistema sociopolítico y democrático, que tiene como resultado una constante y nutrida comunicación e interacción entre la diversidad, ya que son los pasos o reglas a través de los cuales los actores guiarán su actuar de acuerdo con objetivos e intereses; la gobernanza puede influir en la calidad democrática, aunque

su instauración no es garante de elevar la institucionalización y apropiación de los valores que defiende ésta.

Por su parte Renate Mayntz (2001) hace alusión a la existencia de una gobernanza moderna, la cual se construye gracias a las negociaciones entre actores del ámbito político y social, dichas negociaciones de carácter mixto dan cabida a la consolidación de estructuras denominadas como neo-corporativas (Mayntz; 2001:05).

Lo interesante de lo propuesto por Renate es la elaboración de una distinción sobre al menos dos facetas por las cuales pasa la gobernanza; dado que al ser categorizada como una gobernanza moderna se reconoce la existencia de un gobernanza antigua; mismo planteamiento que ya se ha abordado en el documento titulado como “el Laberinto de la gobernanza”.

Los caracteres principales de este estadio se encuentran en la delegación de funciones reguladas a favor de las organizaciones privadas, es decir, la figura gubernamental cede parte de su autoridad y poder de dirección en favor de agentes ajenos a la esfera estatal. Este comportamiento no debe de ser visto como un indicador de la pérdida de la capacidad política del gobierno para mantener la dirección; ni mucho menos como el debilitamiento de Estado, sino como la estrategia que éste ejecuta con la finalidad de mantener vigente el orden social a través de nuevos canales de empoderamiento ciudadano.

En esta tónica los actores estatales ahora son parte de una compleja red de diversos actores que se encuentran interesados en coadyuvar en la solución, diseño y propuestas de proyectos, programas y rutas de acción; ante esta realidad el papel de los actores estatales que participan dentro de estas nuevas redes de políticas poseen un papel especial y privilegiado, ya que son los acreedores de los medios fundamentales de intervención; es decir, el Estado a pesar de haber cedido cierto grado de autoridad y por ende de poder, éste ha conservado el derecho de ratificación y aprobación legal, así como el derecho de intervenir mediante acciones

legislativas o ejecutivas si es que las medidas propuestas por los actores externos demuestran ser ineficaces o contraproducentes a los intereses nacionales.

De esta manera se da respuesta al pensamiento que plantea que al ceder parte de las funciones directivas del gobierno traería como consecuencia la derogación del Estado, dicho pensamiento puede considerarse erróneo, ya que el Estado seguirá siendo la instancia responsable de la arena pública, así como el recurso indispensable y con mayor potencia que posee las sociedades para gobernar de manera positiva las transformaciones que se han indicado hasta este momento (Prats y Vidal; 2009:29).

Claro debe de quedar que las agencias estatales y gubernamentales son agentes necesarios, puesto que sin ellos se entraría en un ambiente caracterizado por el caos social; esa consecuencia de la carencia de instituciones con la capacidad de generar consensos estables y amplios para regular el juego de los diferentes sectores que integran a las sociedades actuales.

Continuando con esta lógica descriptiva sobre las diversas propuestas entorno a como dividir o entender a la gobernanza desde diferentes contextos argumentativos, a continuación se recata la propuesta hecha por Natera Peral (2005); en la cual se hace mención de tres tipos de gobernanza, la primera que se da desde el ámbito de lo local; la segunda concuerda con los actores y las tipologías ya mencionadas, en el sentido de concebir una gobernanza de índole multinivel y por último una gobernanza de carácter transnacional.

El primer tipo al que hemos hecho referencia catalogado como gobernanza desde lo local está dirigida de manera intrínseca con el papel y los beneficios de la participación ciudadana; este comportamiento colectivo es de vital importancia para la consolidación de una mejor dinámica en la toma de decisiones, teniendo como consecuencia directa una contraposición al enfoque de la nueva gestión pública, la cual presta mayor atención a los productos, resultados e impacto de la gestión municipal, dejando aún lado las ventajas que ésta puede obtener gracias a la participación ciudadana (Natera; 2005:776).

La gobernanza local no sólo está abocada a los resultados, impactos o productos que desarrolle el aparato gubernamental, sino también da cabida e importancia al proceso de involucramiento de agencias externas con la finalidad de nutrir esos resultados propios de la gestión ya sea municipal o estatal; por tanto, la gobernanza local busca ser una figura de balance entre las gestiones gubernamentales y las acciones, gestiones y resultados de agencias independientes al gobierno.

La idea de una gobernanza local nos remite al conjunto tanto de normas formales como informales, así como a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores locales solucionan colectivamente sus problemas, contingencias y necesidades sociales; mediante este comportamiento se deja ver un proceso netamente inclusivo debido a que cada actor local aporta importantes habilidades y recursos (Natera; 2005:776).

Dentro de este proceso de inclusión, constituye un factor crítico la construcción y mantenimiento de actitudes tales como la confianza, el compromiso, así como un sistema de negociación transparente; este proceso de inclusión, no sólo abre espacios de responsabilidad y autoridad, sino que está acompañado de nuevas actitudes hacia las y los ciudadanos respecto a las instituciones públicas.

Como se ha mencionado Natera (2005), coincide con la existencia de una gobernanza denominada como multinivel, a la cual la entiende como un sistema en el que diversos niveles de gobierno comparten y definen problemas y políticas sobre grandes temas. De este argumento se desprende la necesidad de hablar de una red, en la cual convergen los intereses tanto locales, regionales, estatales y supranacionales (Natera; 2005:782).

A diferencia de la gobernanza de índole local donde las relaciones y redes establecidas pueden catalogarse como de origen micro, ello debido a que se consolidan solo con agencias, asociaciones y organismo de una misma demarcación o jurisdicción, en la gobernanza multinivel los intereses traspasan estas fronteras, permeando en contextos exógenos a la jurisdicción de una

localidad, nación o Estado, con este tipo de relaciones se da pauta para la construcción de una gobernanza transnacional o una macrogobernanza.

El ejemplo más claro de una gobernanza de índole macro o transnacional es que se observa en la Unión Europea, cuya singularidad reside en su carácter de origen supranacional y de gobierno multinivel y policéntrico, los cuales deben permear en una variedad de culturas, lenguas, historias y memorias (Natera; 2005:778).

Se puede argumentar que una gobernanza transnacional es la muestra más clara de la institucionalización y maduración de los gobiernos multinivel ya que para su funcionamiento se requieren de una serie de instituciones, organismos, reglas, normas y rutinas que tengan validez y legitimidad en cada una de las Naciones que quieren compartir la red; por tanto, este comportamiento es muestra de la madurez de un sistema participativo, así como de la confianza que las comunidades le brindan a dichas instancias que rebasan los límites geográficos de sus demarcaciones.

En resumen, la Unión Europea puede ser vista como ejemplo de la consolidación de una gobernanza de tipo supranacional y multinivel, debe de entenderse como un sistema de complejas articulaciones entre los niveles múltiples que la conforman, cuya dinámica de trabajo rompe los esquemas tradicionales sobre las competencias y facultades de cada entidad gubernamental y estatal que forman parte de esta compleja red de organizaciones, gobiernos y estados.

Por último las ideas que nos propone Aguilar (2009) nos son de ayuda, debido a que nos engloban las características, conceptos y tipos de gobernanza a los cuales nos hemos referido. Este autor divide a la gobernanza en los siguientes espectros:

Aguilar (2009), menciona que hay una gobernanza por gobierno, la cual se puede encontrar en aquellas tipologías en las cuales se haga alusión a la gobernanza jerárquica o vieja gobernanza; ésta sufre una evolución debido a los cambios que sufren las sociedades ya que ella no posee de modo suficiente las

capacidades de índole informativa, cognoscitivo, tecnológico, organizacionales y productivas, así como las capacidades políticas de deliberación y entendimiento y capacidades de autorregulación captadas mediante la confianza y asociacionismo y la cooperación; de modo que ya no se acepta la tenencia de un rol cívico, posesivo o gubernamental subordinado en la definición de los asuntos públicos y en la decisión del destinos social (Aguilar; 2009:41).

En este tenor las circunstancias que se han descrito corresponden al incentivo que hace que las sociedades tengan que transformarse, dejando aún lado el modelo de la gobernanza jerárquica, cuyas características sería la subsistencia del cumplimiento de lo que ya se ha mencionado en el párrafo anterior.

Otra de las estratificaciones propuestas es la nueva gobernanza o gobernanza en estricto sentido, también nombrada como moderna; evidentemente surge como consecuencia de la decadencia de la gobernanza jerárquica. Aguilar (2009) la define como el proceso mediante el cual se define el sentido y la dirección de la sociedad respecto las actividades que serán necesarias para realizar los objetivos, resolver los problemas y enfrentar desafíos, así como para modificar la forma de organizarse y el modo por el cual se distribuirán los conatos y beneficios que ya no son, ni deberán ser exclusivos del gobierno (Aguilar; 2009:41).

Esta faceta de la gobernanza corresponde a la propuesta hecha por Kooiman, misma que se ha abordado dentro de este trabajo; la cual se refiere a centrar a la gobernanza en tres diferentes modos, el jerárquico o por gobierno, denominado por Aguilar como vieja gobernanza; el segundo llamado gobernanza por auto gobierno y el tercero co-gobernanza, siendo este punto en el cual Aguilar retoma para argumentar que la co-gobernanza o nueva gobernanza es el modelo propio para la contemporaneidad.

Cabe señalar que una de las circunstancias particulares de la propuesta de Aguilar, es que éste señala o da cabida a aquellas sociedades o naciones que aún no tienen los medios institucionales, valores y la madurez político-social para entrar en la nueva lógica gubernamental.

Para él las comunidades que aún no cuentan con las herramientas para la instauración de este nuevo proceso de gobernar están atravesando por dos circunstancias o factores, el primero por ser parte de un gobierno llamado privado y el segundo por ser una sociedad estado céntrica.

El gobierno privado o estado capturado se caracteriza por el poderío que los intereses de una clase o estamento social tiene sobre los poderes públicos; es decir, es el secuestro de los canales de participación, de las instituciones y poder público en beneficio de una determinada clase, la cual puede ser empresarial o política.

En tanto que las sociedades estado céntricas son en las que grandes números de población debido a su precariedad y pobre capacidad ya sea de negociación, asociación o expresión, no pueden entender los asuntos de la esfera pública y de su propia vida, por tanto dependen del gobierno y sus burocracias (Aguilar; 2009:43).

En este tenor para poder evaluar en qué fase de la gobernanza se encuentra determinada sociedad, comunidad, es necesario averiguar cuáles son los componentes concretos que integran la estructura gubernamental de un gobierno en particular, en una determinada circunstancia o asunto; pero también es posible enunciar de forma teórica los componentes esenciales de la estructura de la gobernanza nueva, puesto que sin ello no podría desarrollarse y realizar con eficiencia la conducción social; por ello en el siguiente apartado se tiene a bien explicar algunas propuestas en la cuales se pretenden explicar y recabar los elementos que ayudan a configurar a la gobernanza.

Los indicadores, elementos o condiciones que se deben de desarrollar para la consolidación de un modelo basado en lo que hemos denominado gobernanza son diversos, ya que de éstos dependerá la visión en la cual se comulgue, por ejemplo, se defiende la idea que una de las condiciones de carácter general para poder desarrollarla es que poder debe de estar disperso en los diferentes ambientes o esferas sociales, pero no de manera fragmentada e ineficiente; por tanto, las actividades políticas tiene que ser fuertes pero no omnipresentes, de igual manera

deberán de haber pasado por un procesos de legitimación permeado de valores democráticos, ello con la finalidad de reflejar de la mejor manera los intereses de la comunidad (Mayntz; 2001:03).

Estas son las condiciones elementales para el fortalecimiento de la sociedad civil, ya que a través de ella se generará una nueva dinámica en las relaciones gobierno-sociedad, entendiendo a ésta como una comunidad donde confluyen individuos ciudadanizados que disfrutan de igualdad jurídica y por ende de un conjunto de derechos fundamentales cuya libertad de perseguir la materialización de sus metas y objetivos se encuentra restringida por el mismo derecho de los demás, y por los derechos propios de la res-pública que deriva su condición de ciudadanos.

En esta lógica, donde el ángulo expuesto de la gobernanza requiere de la delegación de poder, autoridades políticas fuentes y democráticamente legitimadas, así como una sociedad civil fuerte y funcionalmente diferenciada y organizada.

En esta búsqueda de lograr perfeccionar el modo de gobernar se han propuesto diferentes conceptualizaciones y estrategias sobre cómo llegará a consolidarse un gobierno lo más humano posible, en el cual se garanticen las mayores libertades efectivas; para lo cual es necesario la implementación de cinco principios como lo son: la apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia (Montero; 2003:494).

Para Montero (2003) estos cinco principios tienen una importancia para el fortalecimientos del vínculo entre gobernados y gobernantes; por tanto éstos también son elementos para la gobernanza. A continuación se expondrá en que consiste cada uno de ellos.

En lo referente a la apertura, su misión esencial es expandir los medios a través de los cuales se pueden expresar las demandas de la comunidad y por ende mejorar la toma de decisiones para la solución de las problemáticas. La consolidación de este principio impone a las instituciones tener que trabajar de manera abierta, desarrollando una comunicación con los altos niveles de autoridad,

para lo cual es necesaria la generación de una mayor confianza entre ciudadanos e instituciones (Prats; 2005:146).

Para el segundo elemento denominado participación y de la cual ya se conversará, se menciona que juega un papel expresivo en el cual la posibilidad que tienen los diferentes sectores para gestionar soluciones a las diversas problemáticas que atacan a la sociedad; por ello Prats (2005) la participación debe de entenderse como un elemento indispensable para generar efectividad, calidad, pertinencia y eficacia de las políticas y de las reglas de juego, ante ello es conveniente que los procesos de participación estén presentes en los procedimientos de formulación e implementación de los cursos de acción.

Para el tercer elemento denominado concordancia, éste se encuentra vinculado con la participación ya que es a través de ésta que las acciones se materializan y ejecutan de forma adecuada y apegada a la búsqueda de lograr amalgamar las demandas y las respuestas, dio en toras palabras, exigir la concordancia entre inputs-outputs.

Se le ha denominado coherencia ya que hay una corresponsabilidad entre las soluciones gestadas en la arena pública y los resultados obtenidos, este principio exige que las políticas ya acciones sean de carácter análogos y fácilmente comprensibles; la coherencia es materializada en cada acción gubernamental permeada por un notable liderazgo político y un compromiso institucional que sea aval de un enfoque ad hoc a las necesidades comunes (Prats; 2005:147).

Como es de esperarse, las propuestas acerca de los principios que conforman la gobernanza pueden diferir entre unos y otros, por tanto, en este subtema se pretende recabar alguna de las visiones, como es el caso de la perspectiva de Cerillo (2005), él menciona que los elementos que han de garantizar la gobernanza han de ser: transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia (Cerillo; 2005:19).

En esta lógica la implantación de la transparencia permite incrementar la legitimidad de la propia administración, ayuda a incentivar la participación de la ciudadanía; este elemento se materializa con la rendición de cuentas, que si bien no deben de ser entendidas como iguales, tienen una relación vinculante, ya que las prácticas transparentes ayudan recobrar la confianza en la arena pública-gubernamental.

Por tanto, la rendición de cuentas ha evolucionado ya que en una primera etapa era concebida como la única forma en que las y los ciudadanos podían evaluar la gestión gubernamental era a través de una rendición de cuentas de carácter vertical, la cual se entendía a través de los procesos de elección; ahora este plano de verticalidad ha de ser complementado por un espectro de horizontalidad; en ella según Cerillo (2005) engloba los mecanismos públicos a fin de supervisar los abusos e ineficacias (Cerillo; 2005:21), gracias a la rendición de cuentas se abren las puertas de la información sobre el manejo de los recursos públicos.

Como se ha afirmado, existe una amplia propuesta acerca de cuáles y como debe de ser el comportamiento, herramientas e instituciones que den cabida a la gobernanza; cada una de las propuestas que surgen apartan nuevas características para el fortalecimiento del poder ciudadano.

Desde el punto de vista de Natera Peral (2004) la gobernanza requiere de al menos dos condiciones vistas desde un ámbito estructural y de uno institucional; estas pueden verse sintetizadas a través de las redes de compromisos cívicos tales como asociaciones vecinales, federaciones deportivas o culturales y las cooperativas, organizaciones que de alguna manera constituyen la nueva esencia del denominado capital social.

Para Natera además del capital social y sus organizaciones que le dan vida, concuerda con los principios propuestos en el "Libro Blanco de la Gobernanza", los cuales son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia; sin embargo, el menciona la necesidad de agregar dos más, el principio de

proporcionalidad y de subsidiariedad, lo que implica que antes de lanzar una propuesta o iniciativa es de vital importancia comprobar de manera sistemática que la actuación pública o de los organismo estatales sea necesaria (Natera; 2005:781).

Por su parte Rhodes, hace hincapié en la existencia de por lo menos tres principios fundamentales que no sólo deben de aplicarse para la gobernanza sino para todas las organizaciones tanto de carácter público como privado; estos principios son: transparencia o revelación de información, en segundo término la integridad y honestidad de las negociaciones y por último la responsabilidad de los individuos en cuestión de sus actos al asignar responsabilidades y definir sus funciones con claridad (Rhodes; 1995;102).

Como se visualiza, lo interesante de lo propuesto por Rhodes está en que las funciones y el actuar de todos los agentes involucrados deben de responder a un sentido de integridad y honestidad, lo cual desde nuestra perspectiva nutre la cohesión y confianza del actuar privado y público, reforzando de esta forma las redes y la confianza que éstos sectores requieren para seguir trabajando de manera conjunta.

De igual manera se rescata la visión que el Banco Mundial tiene al respecto; para esta institución de carácter global, llegar a la gobernanza requiere de un servicio público eficaz, un sistema judicial independiente, una administración responsable respeto a las leyes, normas y a los derechos humanos, así como de una estructura pluralista y la consolidación de medios de información libres.

En estas múltiples visiones se encuentra que la gobernanza puede integrarse a través de dos componentes, éstos son: el estructural y el técnico; en donde el primero corresponde a las instituciones de origen gubernamental de los tres poderes públicos, ya que éstas son las encargadas de la regulación del proceso de elección a través del sistema electoral y de partidos; en donde las diferentes reglas que norman las relaciones de cooperación y control entre los diferentes niveles de gobierno y actores que también están inmersos en esta lógica (Aguilar; 2009:45).

En resumen este componente de carácter estructural está conformado por normas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; así como los sistemas de partido, judicial y de orden público.

En lo respectivo al componente técnico encontramos elementos tales como la ciencia y tecnológico, la hacienda pública en relación con el banco central, la capacidad para formular políticas públicas estratégicas y la administración pública.

Estos elementos se entienden de la siguiente manera, la ciencia y tecnología representan las reformas para decidir la idoneidad a través de las causales que las actividades, programas, proyectos puedan generar; la hacienda pública en sintonía con el banco central son las pretenderán asegura la estabilidad macroeconómica y solventar las acciones del Estado (Aguilar; 2009:48).

En lo concerniente a las políticas públicas, estas deben de referir a las capacidades de resolver los problemas públicos o realizar los objetivos de interés público a través de políticas estrategias o de coyuntura; por pulimos una administración basada en sus normatividades, en sus estructuras organizativas, endentándolas como la forma en que se distribuye la autoridad y se divide él trabaja; generando así pautas directivas encaminadas al mejoramiento de los perfiles de alta dirección y la asimilación de sus competencias (Aguilar; 2009:05).

Sin lugar a dudas la homologación de los principios de gobernanza puede parecer complicado, ello debido a que están subordinados a la forma y visión de cada autor y evidentemente se están vinculados a la propia dinámica y exigencias de la realidad social y política; lo que se puede argumentar en este tenor es que la coincidencia de cada una de las propuestas aquí descritas está en centrar los componentes en aquellas acciones que impliquen el buen funcionamiento del actuar gubernamental y que a pesar de la pluralidad contemporánea se debe de velar por el cumplimiento en por lo menos tres condicionantes, que de acuerdo con Morata (2005) son: 1) que los involucrados asuman el rol que les pertenece; 2) que los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para tomar decisiones y 3) que se puedan tomar las decisiones.

Para concluir en el siguiente esquema tendremos a bien presentar una recopilación de alguno de los elementos de los que se han abordado en las líneas anteriores.

Esquema sobre los principios de gobernanza		
Elemento	Descripción	Indicador
Participación	Posibilidad de los ciudadanos de ser considerados en la toma de decisiones; puede ser de forma directa o indirecta a través de instituciones u organizaciones legítimas que cuenten con la capacidad de representación. Se construye con la existencia, goce y disfrute de la libertad de expresión y reunión.	Existencia de organizaciones y grupos interesados en la planeación, implementación y evaluación de programas o políticas. Libertad de prensa y de medios de comunicación. Estadísticas electorales desagregadas por sexo y estrato socio-económico. Debates públicos, plebiscitos, consultas ciudadanas. Referendo. Derecho de asociación.
Equidad	Acceso en términos de igualdad a las oportunidades que dan garantía y mejora el nivel de bienestar.	Inclusión de grupos vulnerables. Destinación de recursos para grupos en desventaja. Acceso a servicios básicos. Representación de mujeres. Cifras de desempleo. Índice de pobreza.
Rendición de cuentas	Responsabilidad de quienes ejercen el poder o funciones públicas para la delegación y aceptación de una serie de criterios, con el objetivo de evaluar el desempeño del gobierno y de que lo ejecuta.	Regularidad en transacciones de origen fiscal. Cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como las normas administrativas. Mecanismos disponibles para obtener información sobre proyectos, procesos y recursos. Sistema de comunicación. Delegación de autoridad. Grado en que las quejas y reclamos son atendidos.

Eficiencia	Logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a maximizar los recursos.	<p>Utilización económica de los fondos.</p> <p>Mecanismos evaluadores del desempeño económico.</p> <p>Reducción de la pobreza.</p> <p>Aumento de la participación en materia de vivienda, educación y otras áreas de bienestar.</p> <p>Satisfacción de la población atendida.</p>
Capacidad de respuesta	Podría considerarse dentro del espectro de la rendición de cuentas ya que es la capacidad de los líderes y servidores públicos para dar respuesta a la ciudadanía, sin embargo, se relacionan con la equidad y la eficiencia, se reconoce por la existencia de políticas explícitas e intencional de servicio.	<p>Mecanismos para determinar preferencias y necesidades, tales como: foros, encuestas, líneas de teléfono, etc.</p> <p>Mecanismos de participación ciudadana en la implementación y ejecución de programas, como consejos consultivos y audiencia pública.</p> <p>Mecanismos de evaluación que midan el impacto y el cumplimiento de las metas.</p> <p>Procedimientos sencillos que generan respuestas justas y rápidas.</p> <p>Disponibilidad de información que permitan la interacción, crítica y sugerencias de cambios en las acciones de gobierno.</p>
Innovación administrativa / gerencial	Reformas exitosas implantadas por los diferentes órdenes de gobierno.	<p>Mejoramiento de estructuras y procedimientos burocráticos.</p> <p>Adopción de conceptos y prácticas innovadoras para el manejo de problemas.</p> <p>Aplicación de técnicas nuevas de gerencia.</p>
Asociación público-privadas	Vinculo activo de trabajo de carácter conjunto entre el gobierno y el sector privado en el proceso de las políticas públicas.	<p>Creación de políticas e iniciativas para la promoción de la participación del sector privado en el desarrollo.</p> <p>Privatización de servicios públicos.</p>
Interacción entre Estado. Ciudadanos y ONG's	Comunicación abierta entre ciudadanos y gobierno.	<p>Mecanismos de consulta entre gobierno y ONG's.</p> <p>Programas y proyectos de acción conjunta,</p> <p>Presencia y alcance de los esfuerzos de cooperación entre los gobiernos las ONG's y la comunidad.</p>
Administración descentralizada.	Habilidad de la administración para delinear y delegar responsabilidades y asegurar el cumplimiento de éstas.	<p>Delimitación y delegación de responsabilidades.</p> <p>Sistema de evaluación y retroalimentación.</p> <p>Autonomía de los grupos delegados.</p>

Creación de redes	Habilidad de los gobiernos para forjar relaciones de cooperación con gobiernos entidades para el fortalecimiento de las capacidades de respuesta.	Extensión de redes intergubernamentales, regionales e internacionales. Intercambio y cooperación de tecnología, aprendizajes, entrenamiento o capacitación.
Desarrollo de recursos humanos	Programación para reclutar entrenar, motivar y desarrollar los recursos humanos con el fin de promover su eficiencia y orientarla al servicio.	Programa sostenido de reclutamiento y selección, basado en el mérito y capacidades. Programa de capacitación y entretenimiento. Planes compensatorios basados en el principio de igual salario por igual trabajo.
Elaboración propia con base en "Aportes de la teoría y la praxis de la nueva gobernanza" de Whittingham Munevar María Victoria; publicado en la Revista del CLAD, Reforma y Democracia, NO 33, Octubre 2005, Caracas Venezuela, disponible en: http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665007.pdf		

II.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

La categoría participación ciudadana será la protagonista de este apartado; a través del cual se podrá transitar por el recuento histórico de los fenómenos que lograron transformar radicalmente la realidad de las sociedades preindustriales; mismos que fueron motivados por la intervención de diferentes agentes que vieron en la participación una herramienta capaz de modificar radicalmente la realidad social que imperaba en el contexto del siglo XIX.

De igual manera se explora la relación que existe entre este comportamiento y los derechos humanos, reconociendo que la participación ciudadana se encuentra garantizada más allá de leyes de carácter regional, local y nacional; finalmente, este capítulo retomará cinco herramientas que nos permitirán conocer , medir y analizar el grado de participación ciudadana que presentan las sociedades.

II.I Horizonte histórico sobre la génesis de la participación ciudadana

En esta se está presentando se abordará el tema de la participación ciudadana, en el cual se pretende explicar varios de sus caracteres que la hacen indispensable para la comprensión de nuestra problemática.

Al hablar de participación ciudadana se deben de retomar dos acontecimientos que transformaron el orden social en el cual se había estado desarrollando las sociedades preindustriales y preliberales; estos dos procesos de renovación y transformación social son: la revolución francesa y la gran revolución industrial, acontecimientos que se explican enseguida, mismos que tuvieron un gran peso en la forma en la cual hoy entendemos varios de los procesos políticos, sociales, económicos, culturales así como tecnológicos; éstos son el parte aguas de una dinámica totalmente nueva para la comprensión de la realidad en las comunidades.

Dentro de estos dos sucesos es necesario mencionar la preponderancia o relevancia que tiene la participación de las clases medias en la intervención para el mejoramiento del estilo de vida de la cual forman parte; en estos acontecimientos pueden vislumbrarse elementos de una naciente participación ciudadana, motivada por una convergencia de intereses tanto particulares, gubernamentales, sociales, económicos y políticos, cuyo vinculo se situaba en la búsqueda de modificar radicalmente el ambiente social, industrial y político, de aquella época.

En este sentido recordemos que la revolución industrial es un estadio histórico comprendido en la segunda mitad del siglo XVIII y principios del siglo XIX cuyo epicentro se ubica dentro del Reino Unido; expandiéndose paulatinamente al resto del orbe mundial; este proceso histórico se caracteriza por el remplazamiento de la economía sustentada en el trabajo manual por aquel trabajo denominado como industrial y manufacturero.

Es decir, la Revolución Industrial se inició con el proceso de mecanización de las industrias textiles y el desarrollo de procesos para el tratamiento y explotación del hierro; a su vez se incrementó la capacidad para expandir el comercio, esto último gracias a las mejoras de las rutas de transporte, a la expansión de las colonias europeas a través de Asia, África, el Pacífico y América, y al posterior nacimiento del ferrocarril, medio de transporte que marcó este periodo al igual que la invención de la máquina de vapor; estas dos invenciones pueden ser consideradas como las más emblemáticas con las cuales se enmarca este ciclo.

Se puede argüir que la Revolución Industrial puede comprenderse a partir de tres fases o rubros: a) revolución agrícola, en la cual se aumentó de manera progresiva la producción de alimentos, gracias a la inversión en las nuevas técnicas y sistemas de cultivo, además del perfeccionamiento y descubrimiento de nuevos fertilizantes; b) desarrollo del capital comercial, dentro de esta área las maquinarias se aplicaron en la evolución de los medios de transporte y de comunicación; c) cambios demográficos y sociales, los cuales fueron derivados de los beneficios que trajera consigo las dos primera etapas; ya que se observó un aumento tanto en la esperanza como en la calidad de vida; otro de los fenómenos demográficos de

considerable impacto fue la emigración del campo a la ciudad, convirtiéndose de esta forma en las principales empleadoras.

Con lo expuesto hasta este punto coincidimos con Hobswan (1980) en donde éste expresa que la gran revolución de 1789-1848, no fue el triunfo de la industria como tal, sino de la industria adjetivada como capitalista; no de la libertad e igualdad de carácter general, sino que éstas son alcanzadas por las clases medias y las sociedades burguesas-liberales; no de la economía moderna, sino de las economías y de los Estados de una región en particular del globo terráqueo (Hobswan; 1980:16).

En lo referente a la Revolución Francesa, se explica cómo aquel periodo ocurrido entre 1789-1799, dentro del territorio francés; en este proceso se materializaron diversos cambios en la conformación social y política del país; con este estallido político se enmarca la caída de la monarquía absoluta, y por ende el quebrantamiento de todas las bases que daban sustento al antiguo régimen, en el cual se encontraban ancladas las diversas formas de organización, estructuración y las costumbres, así como el conjunto de rasgos políticos, económicos, jurídicos y sociales que configuraban la realidad europea y de sus territorios colonizados durante los siglos XVII y XVIII.

Por las razones antes descritas de este proceso revolucionario, se le considera como un acontecimiento con carácter capital para la historia de la humanidad, ello gracias al impacto generado por los principios que buscaba, libertad, igualdad y fraternidad entre las y los franceses. De igual manera, se debe señalar que el proceso revolucionario francés tuvo gran influencia como resultado de las ideologías que se generaron a lo largo de la Ilustración; ideas que como se ha señalado coadyuvaban al cuestionamiento y socavamiento del antiguo régimen.

Algunas de las múltiples causas que propiciaron la participación, misma que se manifestó en diferentes sectores de la sociedad francesa de aquella época; fue la confluencia de factores tales como: la crisis agraria y de alimentos con las secuelas propias que ésta conlleva; el surgimiento de agitaciones y miserias

populares, la bancarrota del sistema financiero y la convocatoria de los Estados Generales por parte del monarca para conseguir la recaudación de fondos; fueron elementos de cultivo para que se desarrollara el proceso coyuntural idóneo que desembocó en la revolución política y social que supuso el ascenso al poder político de la burguesía y el desarrollo de las ideas capitalistas.

En cierto sentido la Revolución Francesa fue el primer eslabón de una cadena de constantes transformaciones en todo el mundo occidental; puesto que a través de su ejemplo se pusieron en marcha diversos procesos revolucionarios tanto en países europeos y en países del entonces llamado nuevo mundo.

La Revolución Francesa como la Industrial conforman dos de los hitos con mayor impacto dentro de la historia social de occidente, ya que es a través de éstos y de sus cambios en ambientes como el político, social, cultural y económico que la humanidad occidental ha construido su realidad, aunado a ello, estos dos hechos son testimonios de la importancia que la participación ciudadana tiene para lograr la transformación y el mejoramiento de las realidades vividas.

A manera de resumen, se puede aducir que por parte de la revolución industrial se testimonia como es que través de sectores como el académico en fusión con el privado representado por la clase empresarial y los agricultores y en cierto sentido en sintonía con la corona británica lograron generar las condiciones adecuadas para incentivar el desarrollo tecnológico; es decir, este episodio marca lo logros que se pueden alcanzar con una adecuada coordinación y participación de los sectores sociales.

En cuanto a la revolución política y social de Francia, nos atestigua la fuerza que la organización y participación de las sociedad tiene para el sometimiento del poder público, ya que es gracias a la intervención y compromiso de las clases medias y de las habilidades de cooperación y coordinación que logran diseminar paulatinamente el autoritarismo de rey Luis XVI, y con ello la caída del antiguo régimen, con la intención de construir una realidad basada en alcanzar mayor libertad e igualdad a través de la fraternidad social y humana.

Ante esto Carmen Chávez Carapia (2003) menciona, que parte del desarrollo histórico de la sociedad se ha definido a través de la estratificación de los diferentes tipos de Estado; sin embargo, dentro del advenimiento del Estado moderno, el Estado de derecho, las estrategias y políticas inciden directamente en la participación y organización social; estos dos elementos se observan como producto o resultado de los acontecimientos sociopolíticos que dieron lugar a la conformación del Estado moderno a través de las Revolución Industrial y la Revolución Francesa, así como la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica (Chávez; 2003:16).

Es decir, con esto queda por mencionar que el referente empírico más palpable sobre la preponderancia y génesis tanto de las organizaciones y participación social lo encontramos en los episodios que ya se han explicado en los párrafos anteriores.

Ahora nos queda explicar sobre cómo debe de ser entendida a la participación y organización social, ya que estos dos comportamientos son considerados como procesos independiente pero intrínsecamente vinculados, el primero de ellos o sea la participación es visto como un elemento socializante, mientras que la organización social es comprendida como un proceso de ordenamiento (Chávez; 2003:15).

II.II ¿Qué entender cuándo hablamos de participación ciudadana y cuáles son los elementos que la componen?

La participación tiene el carácter de ser socializante ya que es a través de ella que los individuos van adquiriendo un compromiso fundamentado en la cooperación y responsabilidad para lograr incidir en cuestiones de carácter público; ello con la finalidad de alcanzar la cristalización de metas y objetivos denominados comunes; por tanto, la participación es el resultado de una serie de actividades individuales que se adquieren con el proceso de colectivización en el que se encuentra inmerso un sujeto, ya que es a través de las relaciones humanas y de la

calidad de éstas que la participación puede germinar y brindar los resultados esperados.

Como un primer acercamiento a los elementos constituyentes de la participación podemos hacer mención de los siguientes: a) involucramiento, b) cooperación, c) toma de decisiones, d) compromiso y e) conciencia social; en esta tónica se entenderá como involucramiento a toda aquella capacidad para lograr comprometerse de forma racional en el desarrollo de las acciones, asumiendo un papel de constante activismo en la definición de los objetivos de la organización; en tanto que la cooperación son aquellas acciones que se encuentran encaminadas a ayudar y colaborar en la búsqueda de satisfactores, en ella se ven implicadas decisiones y acciones con carácter de cotidianeidad para el mantenimiento de la organización.

En lo que concierne a la toma de decisiones se puede visibilizar como el conjunto de acuerdos y resoluciones que se encuentran basadas en determinados criterios ya consensuados que tienen como misión apoyar la cristalización de convenios y objetivos trazados; es decir a través de esta fase los individuos pretenden proporcionar alternativas de solución a los problemas políticos sociales e los que se encuentra interesados. Esta es una de las características con mayor importancia, dado que es gracias a ésta que toma sentido el activismo y el actuar en conjunto, es decir, que uno de los principales objetivos o intenciones por los que los seres humanos actúan en conjunto es para proponer o diseñar soluciones a las problemáticas, retos o necesidades que se viven en conjunto.

Sin embargo esa toma de decisiones no tendrá el mismo efecto sin la adecuada apropiación o compromiso de los seres participantes; ya que es con el compromiso y responsabilidad a través de la cual se rinden cuentas de los actos y de las acciones relacionadas con los objetivos de la organización, por tanto, el compromiso comprende los pactos establecidos para conseguir las metas, intereses y beneficios tanto de origen individual como colectivos.

En este sentido, la conciencia social implica tomar en cuenta la identidad de los actores participantes, el compromiso con la organización y sociedad así como la responsabilidad del individuo con el grupo y con su momento histórico. Por ello es importante que se consideren los elementos y actores gracias a los cuales se está situado en un determinado contexto y estar consciente de la realidad social por la cual se atraviesa, ello con el propósito de que las acciones emprendidas y que estén a punto de realizarse tengan coherencia y por ende pueden ser catalogadas como sostenibles y sustentables; en pocas palabras, dentro de la conciencia social las acciones se desencadenan gracias a la constante participación de los actores y por ello logran trascender en las sociedades donde se ponen en marcha; ello se logra gracias a que fueron diseñadas tomando en cuenta las fortalezas, debilidades así como las posibilidades que el ambiente tiene en el cual se encuentra situada la acción colectiva.

Dicha acción colectiva la entenderemos como un comportamiento político característico de un contexto social donde el sistema ofrece mayores vías desde libertad, tanto de expresión, participación y de reunión; con esto no se quiere dar a entender que dentro de los ambientes monolíticos o caracterizados por una verticalidad no se manifiesten este tipo de comportamientos, simplemente que en estos ambientes de autogobierno, marcados por sus estructuras jerárquicas las acciones colectivas presentan una mayor dificultad para su materialización, ya que como menciona Anduiza y Bosch (2004) no todos los ciudadanos participan de igual forma con la misma frecuencia e intensidad, lo cual supone importantes implicaciones (Anduiza y Bosch; 2004: 8) a este argumento se puede agregar que no todos los sistemas permiten el desarrollo de estas características y determinan los elementos como la intensidad y la frecuencia y los medios con los cuales se cuentan para participar.

La frecuencia y a intensidad pueden ser considerados como aspectos que junto con el repertorio de los medios y canales de participación son la medula espinal de la materialización de una participación fuerte y dotada de conciencia; entendiendo que los dos primeros aspectos hacen referencia al número de veces y

al impacto o fuerza que se puede ejercer una acción de carácter colectivo; en tanto que el repertorio son las variantes en que se pueden manifestar las formas de participación que las u los ciudadanas pueden generar dentro de un contexto y periodo de tiempo determinado.

En este sentido, la participación es un mecanismo para incidir en el proceso de la toma de decisiones y por tanto está vinculado con el control del poder político (Anduiza y Bosch; 2004: 18) y es con éste, o sea con el poder político, en donde se encuentra uno de los puntos que motivan una regulación a las actividades; dicha regulación debe su origen gracias a la capacidad de incidencia y control que se les otorga tanto a la ciudadanía como a las diversas organizaciones no gubernamentales para vigilar las actividades y a los propios actores públicos; mismos que pueden concebirla desde diferentes perspectivas, la primera como algo negativo para sus intereses es decir como una amenaza, o en una segunda visión como una oportunidad para retroalimentar su actuación, nuestra perspectiva se encuentra en sintonía con esta última idea independientemente si la participación se generó por el descontento o por el interés de los involucrados.

¿Cómo se puede identificar cuando una acción está de un lado u otro, es decir cuando se encuentra anclada a un interés y cuándo al descontento?

Se explica que la participación que encuentra su raíz en el descontento es aquella la cual se manifiestan en contra de las acciones o decisiones o actos políticos que se han desarrollado; por ejemplo cuando el poder legislativo aprueba una iniciativa de ley en donde la ciudadanía se ve afectada directamente en sus intereses ya sea culturales, económicos, políticos o sociales, como podría ser la aplicación de un gravamen o impuesto a alimentos y medicamentos, esta acción generaría movilizaciones con el objetivo compartido de frenar o hacer retroactiva dicha legislación.

Mientras en el otro polo podemos ejemplificarlo como la inactividad gubernamental ante una problemática que una parte de la ciudadanía considera importante o prioritaria, como ejemplo puede ser el diseño de políticas públicas con

mayor grado de horizontalidad para abrir nuevos canales de participación monitoreo y evaluación y fiscalización ciudadana, mismos que tengan como consecuencia acrecentar una cultura tanto de rendición de cuentas, como de transparencia; al no innovar esta actividad propia de las instancias gubernamentales es motivo para que cierto estratos de la sociedad comience a movilizarse para que el gobierno ponga en marcha las acciones necesarias y de esta forma dar cabida a las nuevas exigencias de sus ciudadanos y ciudadanas, es decir este tipo de participación se genera por la inactividad de las instancias públicas.

Hasta este punto solo hemos tocado dos de las causantes o detonantes que abren paso a la participación, sin embargo se pueden identificar otros más como lo mencionan Anduiza y Bosch (2004):

Recursos individuales: entendiéndolos como aquellas habilidades y recursos académicos, económicos y de disponibilidad de cada sujeto. Redes sociales, grupos y organizaciones: que coadyuvan a generar información clave para la interpretación de distintos aspectos de la realidad y se constituyen como agentes movilizados. Intereses y compromiso con la política: en donde se engloba la percepción de que la actividad realizada en verdad tiene posibilidades de incidir en las decisiones y acciones del sistema, así como en su funcionamiento o en contrasentido a ello, generar acciones de rechazo o insatisfacción de su funcionamiento; en este tercer punto podemos ver el sentido vinculante con lo descrito en los párrafos anteriores.

Como un cuarto elemento encontramos al contexto político e institucional: el cual está relacionado con la capacidad del sistema de recibir y retroalimentarse de la participación u la frecuencia que se genere, es decir se acepta esta intervención.

Este contexto político institucional es uno de los elementos que deben de ser transformados desde un comienzo; ya que es a través de las instituciones tanto formales como informales que los sujetos iniciaran a modificar las rutinas que se han institucionalizado y de esta forma empezaran a participar con mayor frecuencia en la esfera pública; a su vez la normatividad vista a través de una legislación coherente e incluyente en la que se respete esa garantía de asociación, reunión y

expresión, son fundamentales para la apropiación de las nuevas herramientas que los procesos de gobernar requieren.

Por el momento solo hemos tenido un acercamiento escueto a una definición de participación, esto se debe a que encontrar aquella acepción que logre reunir todos o al menos la mayoría de los elementos y caracteres que logran enlazar con ella es sumamente complejo, ello se debe a la existencia de una amplia gama tanto de definiciones y tipologías que tienden a discrepar radicalmente una de otra.

Esta complejidad se puede palpar en el momento de categorizar los tipos de participación, ya que dentro del lenguaje político se pueden encontrar clasificaciones tales como: participación política, participación ciudadana y participación cívico democrática; que si bien podrían ser consideradas como similares, existe pequeños rasgos que diferencian unas de otras; pequeños rasgos que dentro del espectro académico hacen la diferencia en el momento de interpretar y explicar los fenómenos de intervención sociopolítica que se generan dentro del sistema social en el que estamos inmersos.

Por ejemplo, siguiendo los argumentos de Bosch y Anduiza (2004), nos enuncian que se podría definir a la participación política como cualquier acción de los ciudadanos que tenga la intencionalidad de influir en el proceso de político y en sus resultados (Anduiza y Bosch; 2004:26).

En lo que respecta a la participación ciudadana esta categoría puede aglutinar elementos tales como aquellos mecanismos que permiten la obtención de la opinión ciudadana, ya sea mediante herramientas como el referéndum, comités consultivos o a través de la integración de ciudadanos u ONG's en las acciones de gobierno (Moreno, 2006:284). Partiendo de esta acepción podemos atestiguar la complejidad que se tiene al momento de diferenciar una tipología de otra; ello se debe a que en una primera etapa se puede argumentar que tanto la participación de carácter político como aquella denominada como ciudadana son iguales, pero si

esbozamos un poco más podremos vislumbrar pequeñas diferencias tanto en el campo como en el origen de las acciones entre unas y otras.

La participación considerada como política contiene acciones dirigidas a influir en la composición de los órganos y cargos de carácter representativo y o ejecutivos dentro del sistema político y del contexto organizacional del gobierno, es decir se busca un lugar de elección dentro del sistema y proceso electoral, el segundo elemento que la característica es la intencionalidad de influir en las actividades de los políticos y representantes respecto a una decisión que estos deban tomar; acciones dirigidas a otros actores relevantes como empresas, corporaciones, organizaciones a través de boicots o acciones que persigan como objetivo principal transformar la realidad (Anduiza y Bosch; 2004:27).

En lo respectivo a la participación ciudadana se mencionan los siguientes elementos que se pueden clasificar como las características primarias de ésta; la primera de ellas está relacionada con la participación e involucramiento del ciudadano en asociaciones, organizaciones o plataformas de naturaleza política, social, económica o cultural; en donde se busque la materialización de objetivos o bienes colectivos.

Una de las primeras formas en las cuales no podemos adentrar a este tipo de actividades es a través del acercamiento y familiarización a las discusiones o conversaciones sobre política y sobre la realidad social que nos rodea, ya que a través de este proceso de socialización es que se pretenderá convencer a otras personas u agentes a sumarse a determinada caminos o causas; como tercer elemento encontramos tal vez a una de las características fundamentales como lo es la formación y participación dentro de asociaciones u agrupaciones de carácter social, económico, cultural, deportivo, artístico y/o religioso que busquen hacer contrapeso a las decisiones y acciones del gobierno que pretendan coadyuvar de manera adecuada al alcance de objetivos compartido entre ellos y los diferentes organismo públicos; es decir, existe una direccionalidad o corresponsabilidad entre los actores.

La bidireccionalidad, característica que es fundamental para acrecentar, legitimar y retroalimentar los actos gubernamentales y no gubernamentales, en esta lógica dicha característica funge como una especie de comodín que las comunidades plurales deben de acrecentar para el fortalecimiento de las acciones participativas e incluyentes de las que serán parte las y los ciudadanos, que ayudaran a brindar continuidad en las intenciones gubernamentales, fenómeno que puede aparecer gracias a la apertura y voluntad política que tienen las opiniones y recomendaciones a los agentes externos, lo cual es señal de una lógica incluyente y tolerante.

Ahora es momento de abordar una característica que tiene un rol preponderante dentro de la formación de grupos y personas son intencionalidades de actuar y participar, es lo que Thomas Marshall (1949) denominada como caballero, eso que hoy podría ser considerado como una persona civilizada y apoderada gracias a su conciencia. Para alcanzar esta habilidad o característica Marshall señala que son necesarios varios elementos que son fundamentales nos solo para civilizar a los hombres, sino también para sentar las características sociales que se requieren para alcanzar la civilidad o ciudadanización.

II.III Participación ciudadana y derechos humanos

Para concretar lo descrito en las líneas anteriores se requiere, en primer lugar que el Estado establezca como su obligación el prestar las herramientas que se requieran para potencializar la actitud ciudadana de un territorio; ello con el objetivo de que todas la personas desde temprana edad tengan las oportunidades para asistir al colegio, ya que se defiende la hipótesis que aquel ser humano que no ha sido educado no puede discernir adecuadamente y por tanto no puede elegir libremente las cosas que diferencian la vida de lo que él llamaba caballeros de la vida de las clases obreras (Marshall; 1997:300).

Bajo este argumento se pueden sacar las siguientes reflexiones, como argüir que un elemento o factor clave para tener mejores herramientas al instaurar y fortalecer la participación ciudadana es garantizar un mínimo de conocimientos; ello

porque es gracias al factor educativo que se tiene una mayor conciencia, sino que también se desarrollan y fortalecen habilidades técnicas-científicas que repercuten tanto al desarrollo económico como a una liberación del trabajo; esto último bajo la lógica de Marshall es importante, ya que con la apropiación de mayores habilidades técnicas o científicas las personas pueden tener mejores condiciones laborales, mejorar el ingreso, tener menos carga laboral y por ende disponer de mayor tiempo que puede ser utilizado en ser parte de algún gremio, organización u asociaciones.

En esta tónica, la lógica que Marshall expone se concentra en que de existir una igualdad denominada básica, misma que se encuentra intrínsecamente relacionada al concepto de pertenencia hacia una comunidad, se busca garantizar algo que no sea inconsistente con las desigualdades que diferencian a los diversos estratos económicos dentro de la sociedad, es decir, Marshall no defiende la desaparición del sistema de clases sociales, pues éstas hasta cierto punto son aceptables, siempre y cuando se reconozca y garantice el ejercicio pleno de la igualdad a la ciudadanía y todo lo que conlleva (Marshall; 1997:301); con ello se está a favor de instaurar una igualdad cualitativa y no cuantitativa.

Este ejercicio pleno a la ciudadanía se refiere al cumplimiento para hacer válido los tres elementos que la integran, el primero de ellos es el político, el segundo el civil y el tercer sector denominado social; estos elementos se encuentran relacionados no sólo al ejercicio de la ciudadanía como tal, sino que también son las bases que alimentan la participación ciudadana, ya que sin ellos el papel de las personas estaría soslayado a una simple elección de gobernantes o también denominada como una participación electiva o vertical.

El elemento civil consiste en los derechos necesarios para el disfrute de las libertades individuales como podrían ser: la libertad de la persona, de expresión, pensamiento, religión, derecho a la propiedad, justicia y a cerrar contratos válidos. En lo referente al derecho a la justicia es considerado como un derecho distinto o particular, ya que es a través de éste que se defienden y hacen valer las demás disposiciones, garantías y derechos de las personas en términos de igualdad respecto a sus semejantes (Marshall; 1997:302).

Para el elemento político se tiene que explicar a la luz de los derechos a participar en el ejercicio del poder público, como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como un elector de los miembros de dicho cuerpo, es decir, se garantiza la posibilidad de poder ser elegido como representante o elegir a éste. Las instituciones correspondientes sector son los parlamentos, congresos y consejos de gobierno (Marshall; 1997:302).

Con el elemento social se abarca el espectro comprendido desde el derecho a un mínimo bienestar económico y seguridad respecto al derecho participar dentro del patrimonio social, así como a vivir a través de una visión de ser civilizado conforme a los estándares corrientes de la sociedad; intenciones que encuentran sus vínculos con el sistema educativo y los servicios sociales.

De alguna manera estos elementos se pueden vincular de la siguiente manera: el elemento civil incluye todas aquellas disposiciones y normativas que tengan como finalidad salvaguardar el goce y el disfrute de las garantías individuales de la persona, haciendo válida su ciudadanía; en cuanto al segundo elemento catalogado como político se encuentra la necesidad de garantizar los derechos político-electorales propios de aquellos sistemas plurales, abiertos y tolerantes; en donde la obligación principal es dar cabida a los ciudadanos a su participación dentro de los procesos electorales y a la posibilidad de conformar órganos de gobierno, así como de llevar a cabo el control político a través de las herramientas que el propio sistema electoral y político permitan.

Por su parte el factor social encuentra sus características esenciales en el desarrollo de estrategias que se encuentra en sintonía con acciones que tengan como objetivo alcanzar la seguridad social y económica, es decir en el diseño de aquellas actividades u estrategias que potencialicen las actividades educativas y que garanticen un desarrollo económico sostenible; dentro de este sector se pretende materializar lo que el propio Marshall ha denominado como igualdad de carácter cualitativa.

De alguna manera las fases que se han mencionado en el párrafo anterior, también pueden ser entendidas a la luz de otros eventos, como lo es la evolución de los derechos humanos, ya que encontramos una relación interesante de éstas con la forma en que se han dividido las llamadas generaciones de los derechos humanos; esta relación la tomamos en cuenta dado que la primera generación de éstos es consumada por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos , en el cual según la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, los Estados parte deben de garantizar el disfrute de las libertades políticas y civiles, así como liberar del temor y de la miseria a su población; para el factor social, puede encontrarse como parte de la segunda generación , en donde se constituyen los derechos de tipo colectivo, también conocidos como los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tiene como objetivo garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos.

Por su parte Marshall, menciona que la evolución de éstos así como su periodo formativo se desarrolla de manera descoordinada y en una temporalidad totalmente diferente, ya que los derechos civiles son conquistados a partir del siglo XVIII, los políticos en el S. XIX y los sociales en el siglo XX (Marshall, 1997:304).

Esta asimetría en la evolución de los derechos humanos puede atribuirse al contexto político y al interés de las naciones que comenzaron a ratificar los diferentes instrumentos en ésta materia; por esta razón pueden ser testigos que la primera generación de los derechos humanos se encuentra con una mayor grado de institucionalización a diferencia de los derechos que se atribuyen al ámbito social, cultural, económicos, entre otros.

En esta lógica nuestro objetivo, el cual es la participación ciudadana, puede vincularse con la primera generación de los derechos, ya que es en éstos donde se da libre reconocimiento de las actividades políticas que el ser realiza para la transformación de su ambiente, fenómeno del comportamiento social que da la pauta para exigir mejoras y favorece a expandir los canales de participación, trayendo consigo vías que desembocan en una creciente legitimidad.

Dicha expansión y reconocimiento de los beneficios que se generan al incluir nuevos actores en el diseño, implementación y evaluación de las decisiones estatales dan un mejor panorama para que la participación ciudadana transmute como un elemento de vital importancia dentro de los ambientes contemporáneos, mismos que se encuentran caracterizados por una mayor afluencia de información, problemas y necesidades; ello se explica por qué las manifestaciones de la participación ciudadana tiende a ser muy elevadas en aquellas sociedades que tienen como meta buscar la consolidación y reforzamiento del régimen democrático.

El párrafo anterior pone de manifiesto que el fenómeno que se ha descrito ocurre de forma similar en diversas áreas, espacios, culturas y civilizaciones; pero a pesar de manifestarse en un número indeterminado de civilizaciones, el común denominador de las acciones es conseguir el objetivo de encontrar las soluciones más viables, democráticas, incluyentes, transparentes, oportunas a los problemas de interés social (Guillen, Sáenz, et.al. 2009: 179).

Es por tanto que Ziccardi (1998) menciona, que la participación ciudadana es la clave para lograr transformar el espacio de lo local en un espacio público, mismo que conlleve a crear y diseñar a condiciones óptimas que coadyuven a generar las condiciones de un contexto permeado de gobernabilidad adjetivada como democrática, es de esta manera que se entiende que la participación ciudadana se diferencia de otros tipos debido a que en ella encontramos la intervención activa de los habitantes de una ciudad, pueblo, barrio o de cualquier organización socio-política que respete intereses particulares, pero no individuales (Guillen, Sáenz et. al; 2009: 181).

En la definición citada encontramos un factor que puede generar polémica en cierto grado, ya que se hace mención que la persona entra en el movimiento social y participativo por el impulso que motiva su interés particular más no individual; luego entonces, cuál es la diferencia existente entre uno y otro; bueno, los intereses particulares son entendidos como que se buscan a través de colectividades particulares u organizaciones de la sociedad civil, es decir que tienen como meta principal lograr impactar tanto interna como externamente, en tanto que los

intereses individuales son entendidos como intereses comprendidos a una sola persona; con lo cual se obtienen mayores posibilidades de materializar aquellos intereses particulares que se encuentran organizados, que aquellos buscados por individuos que solo buscan un beneficio denominado unipersonal, carente de impacto y valor público y social.

Ante esto, la participación ciudadana germina en la particularidad de los intereses sociales, mismos que encuentran voz en organizaciones no gubernamentales que no sólo fungen como actores demandantes sino como operadores, evaluadores, ejecutores o arquitectos de programas, acciones que les son propias y que tienden a coordinarse con las políticas y acciones de gobierno.

En esta tónica Merino (1996) afirma que la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad; participar en sus decisiones en la administración de los recursos, en la distribución de sus costos y beneficios; de esta manera los ciudadanos comenzarán a formar parte de los procesos en la toma de decisiones que los gobernantes efectúen; en cierto sentido el propósito de crear nuevas vías y medios de participar es conseguir que las poblaciones tengan la capacidad de influir en las políticas y decisiones públicas (Guillen, Sáenz; 2009: 180).

Es decir que una de las bondades o beneficios que tiene el fomento de la participación ciudadana es que las y los ciudadanos empezaran por irrumpir en los espacios públicos con el objetivo de satisfacer las necesidades que el Estado a través de sus organismos, instituciones y herramientas ya no es capaz de concretar.

Con esto se pone de manifiesto que la idea tradicional de la acción pública debe de ampliarse a nuevos horizontes, para ello se debe de asimilar la idea de que los asuntos públicos ya no pueden estar monopolizados por los organismos gubernamentales y estatales sino que dentro de ello se debe de incluir a grupos civiles organizados que se han dado cuenta de que el espectro de lo considerado público es un espacio con una amplitud de dimensiones considerable, donde ya no

es viable un solo actor en la formulación, diseño, implementación, evaluación y retroalimentación de las decisiones públicas; ahora es tiempo de la multidisciplinariedad y del crecimiento de las relaciones bilaterales entre la ciudadanía organizada y el gobierno.

Al respecto Guillen y Sáenz et.al. (2009) nos mencionan que lo único que parece claro dentro de la participación ciudadana son los actores involucrados; por un lado el Estado y toda su maquinaria institucional que lo respalda y por el otro una sociedad civil, activa coherente, y comprometida, ambos actores crean una especie de relación difusa en donde la ciudadanía retoma asuntos que abarcan múltiples problemas en los cuáles buscan intervenir de maneras diversas dentro de los ámbitos de seguridad, derechos humanos, asistencia social, desarrollo urbano, ecológico, entre otros, modelando así una nueva forma de abordar los problemas públicos

II.IV Objetivos a materializar con la participación ciudadana

A partir de este momento podemos enunciar algunos de los objetivos que persigue la participación ciudadana:

1. Promover los procesos de democratización.
2. Reforzamiento de los derechos civiles, económicos, políticos sociales y culturales.
3. Desarrollo de las comunidades.
4. Herramienta para la socialización política.
5. Fortalecimiento de la democracia y el republicanismo.

Para el primer punto, se promueve la democratización y sus procesos ya que los ciudadanos tienden a considerar muy importante el cómo influyen sus opiniones y actos en la toma de decisiones por parte de los gobiernos; por tanto, este creciente interés genera una mayor capacidad de racionalizar sus actos y de evaluar el desempeño de sus representantes.

En el segundo elemento ayuda a concretar el ejercicio de la ciudadanía y a reforzar sus derechos en sus diversos espectros como la libertad individual, igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, religión, propiedad así como la apropiación de los principio de una democracia liberal basada en los principios de participar como elector o elegido a través del sufragio universal, así como a la exhortación de lograr encausar acciones tendientes a garantizar la ciudadanía social anclada en los derechos a la salud, seguridad social educación y vivienda.

Para el tercer objetivo que persigue la participación ciudadana, el cual se centra en buscar el desarrollo de las comunidades a través de la idea de que las actividades se llevarán a cabo gracias al compromiso ciudadano y a los lazos y redes que se configuran ente los vecinos que la componen, con la finalidad de agruparse para mejorar los servicios, de evaluarlos, mantenerlos y reconfiguraros, ante ello es que las ciudades, colonias o barrios logran una madurez en cuanto a su cohesión social que genera mayor valor público tanto en las decisiones gubernamentales como en aquellas acciones y decisiones que se diseñen de manera autónoma.

El objetivo número cuatro, establece que la participación ciudadana tiende a concordarse como una herramienta que coadyuva a la socialización política de las comunidades, y que es a través de ésta que se concibe un proceso de crecimiento en el espectro de la participación de lo público, y por ende un fortalecimiento hacia la esfera de lo que se denomina sociedad civil y por tanto inicia un proceso de maduración de ésta, dicho proceso se verá reflejado en una mayor racionalidad en los procesos participativos y deliberativos.

Para el último objetivo que hemos señalado, el cual versa en el fortalecimiento de la democracia y de la visión republicana de los gobiernos, establece que éste surge gracias a que nuestros representantes formales o legales no siempre fungen como enlaces entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad, fenómeno que es debido a una desconexión de los intereses, metas y voluntades; ante ello las y los ciudadanos inician a organizarse y

participar con la finalidad de salvaguardar de manera colectiva los intereses y derechos particulares de los grupos y personas involucrados; es decir, se visualiza a la participación ciudadana como una herramienta que ayuda a corregir los defectos propios de la representación política.

Ante lo descrito hasta este punto, podemos concluir que existe una necesidad por motivar estos procesos participativos; ante ello la OCDE (2006), considera que al promover la participación ciudadana, ésta trae beneficios inminentes, los cuales se verán reflejados en el desempeño de las actividades gubernamentales y en lo referente a la eficacia y efectividad de las mismas.

A continuación mencionaremos algunas de las razones que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hace alusión para fortalecer y promover la participación ciudadana. Cabe señalar que éstas se son una adaptación de algunos de los requerimientos que esta organización pone para que una nación pueda ser parte de este organismo internacional.

La primer razón estriba en que se generaran políticas públicas de mayor calidad, situación que se conquista gracias al fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y las ciudadanas, incentivando a estas últimas a dedicar tiempo y esfuerzos a los asuntos de interés público, así como generando una mayor y mejor contribución y retroalimentación que se genera por la revalorización de esta relación bilateral entre ciudadanía y gobierno.

Aunado a ello, se debe de considerar que la información y la consulta, así como la participación activa y constante proporcionarán a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas, lo que permite convertirse en una relación de aprendizaje mutuo.

Simultáneamente a los procesos aquí destacados, se garantizan mejores estándares para la implementación de dichas estrategias; lo que sucede claramente cuando los ciudadanos se encuentran familiarizados con ellas, es decir, cuando los organismos que configuran la administración pública incluyen a las organizaciones no gubernamentales y ciudadanas dentro del proceso de diseño, implementación,

evaluación y retroalimentación de los cursos de acción, se puede mejorar la calidad de las decisiones públicas.

Otra de las razones que se la dan es que se acrecentará la confianza en las instituciones públicas, ello se logra gracias a la familiarización de los ciudadanos con los proyectos que la administración pública pone en marcha, es decir, con el involucramiento se favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes. En este contexto la administración pública da pautas de apertura, lo que la vuelve más fiable ante los ojos y la crítica ciudadana, en cierto sentido se enviste de una soberanía a sus decisiones. Al incrementar la confianza de los poderes públicos y al mejorar la calidad de los cursos de acción el fortalecimiento a la legitimidad gubernamental se ve favorecido.

Aunado a esta idea, con una adecuada participación ciudadana se fortalece el sentido de la democracia, ya que con los diversos procesos de apertura e inclusión se incrementa la transparencia y la responsabilidad administrativa del servicio público; se incentiva el crecimiento de la ciudadanía activa y favorece la institucionalización de la misma; lo cual conlleva a un régimen democrático más activo; mismo que se reflejará en la claridad de sus políticas públicas, producto de una deliberación razonable que pueda desembocar en la construcción de un proyecto de Nación que asegure un nivel de vida adecuado e incluyente.

Ante esta perspectiva la misma OCDE establece al menos tres acciones que todo gobierno puede enfrentar para propiciar la participación ciudadana; esas acciones se enunciarán en los siguientes párrafos:

Satisfacer las demandas de una mayor transparencia y responsabilidad en las instituciones públicas, exigencias que son producto de un público cada vez más exigentes y un control más fuerte a las acciones del Estado a través de los medios de comunicación, los medios electrónicos y los ciudadanos. Cuando los gobiernos proporcionan una información eventual sobre las acciones que se están desarrollando, sobre sus fases de implantación y los resultados que se están obteniendo trae como consecuencia que las comunidades puedan mejorar y

precisar sus conocimientos acerca de problema y de la forma en la que está siendo atendidos, con ello se generan más elementos para entender y seguir la actuación del gobierno, en esta lógica se tienden a fortalecer los cimientos para una ciudadanía más activa.

Como segunda acción es tomar en cuenta la opinión pública, así como el punto de vista de las organizaciones civiles y ciudadanas interesadas en intervenir en el proceso decisional; es decir, se da cabida a una nueva serie de actores en el procesos de decidir los proyectos a implementar; caracterizado por ser el ambiente donde las instituciones públicas se esfuerzan por responder a las expectativas ciudadanas. Con esta aplicación de actores en la elaboración de las políticas públicas se acceden nuevas fuentes de información, lo que aumenta las probabilidades de ver que las actividades se realicen de manera adecuada y los procesos de implementación de las mismas tengan menos obstáculos para cristalizar los objetivos de estos cursos de acción.

En la última acción se encuentra la visión de que las instituciones públicas se esfuerzan por encontrar una respuesta a la problemática de una creciente disminución en la participación electoral, así como del número de afiliados a los diversos partidos políticos que pueden existir en un sistema democrático, así como encontrar la explicación de los resultados negativos que se han obtenido respecto a la confianza institucional.

La solución tentativa a este problema de legitimidad es incidir en una activa y eficiente retroalimentación, misma que estará en sintonía con garantizar el acceso a la información y el derecho a la consulta pública y de la participación misma; logrando esto se disminuyen los obstáculos que impiden a los ciudadanos conocer, comprender, comentar y participar en los procesos de toma de decisiones, estos factores que hemos mencionado permiten que los ciudadanos pueden darse cuenta que la administración pública hace o intenta hacer bien sus trabajo y a su vez comprueba que participar en el funcionamiento de las cuestiones sociales es rentable y no una pérdida de tiempo.

En resumen, la participación ciudadana es concebida como una relación entre vecinos/ciudadanos con los poderes públicos, relación que permite tener un mayor control en el ejercicio del poder público y de sus representantes, con la finalidad de impedir o limitar los posibles errores, excesos y arbitrariedades que se puedan cometer en su ejercicio, de esta forma se fomenta el compromiso social y cívico reivindicando el uso del poder para ponerlo al servicio de las necesidades colectivas.

II.V Herramientas para el análisis de los niveles de participación

Hasta este punto se han trabajado diferentes características, elementos, condiciones, acciones y definiciones que nos ayudan a comprender más el fenómeno catalogado como participación ciudadana; sin embargo, es momento de conocer algunas de las herramientas empíricas que se han diseñado para la obtención de datos; existen varias clasificaciones que nos ayudan a analizar los niveles de participación ciudadana, entre ellos destacan:

- 1.- Escalera de participación de Arnestein (1969)
- 2.-Continuum de la participación de Brager y Specht (1973)
- 3.- Adaptación de la escalera de Arnestein elaborada por Hambleton y Hoggett (1994)
- 4.- Adaptación del continuum de la participación de Brager y Specht, elaborado por Shand-Arberg (1996)
- 5.- Spectrum de IAP2 (2007)

II.V.I Escalera de participación de Arnestein:

La escalera de participación diseñada por Sherry Arnestein (1969) es una escalera imaginaria constituida por ocho peldaños, dentro de los cuales se describen una serie de elementos que pueden dividirse en tres grandes áreas, mismas que son: la no participación, la participación simbólica y el poder ciudadano; dentro de éstas se encuentran los ocho escalones que Arnestein describió, mismos que continuación los enunciaremos:

- 1.-Población manipulada
- 2.-Población usada como decoración
- 3.- Población como participación simbólica

- 4.- Población informada, pero con participación solo asignada
- 5.- Población informada y consultada
- 6.- Decisiones iniciadas por otros pero planificadas por la población
- 7.- Decisiones iniciadas y dirigidas solo por la población
- 8.- Decisiones iniciadas por la población pero coordinadas con otros

Para el peldaño uno cuya esencia es la “*Manipulation*”/ manipulación, dicho comportamiento surge como consecuencia de asesoramientos externos a la elite cultural del país; las estructuras que se crean dentro de este peldaño no poseen una legitima función de participación y por ende carecen de una habilidad y poder en la toma de decisiones, ya que la información y la escasa participación que se genera se encuentra contaminada por intereses e ideales asignados por agentes externos a las comunidades (Arnestein; 1969: 4).

En lo concerniente al peldaño número dos; Arnestein también lo denomina como el peldaño de “*Therapy*”/ terapia; en este escalón los ciudadanos básicamente son conducidos a un grupo de terapia social; ello como un instrumento de control de las actividades sociales que estos puedan desarrollar; es decir, este grupo de terapia engaña o confunde a los ciudadanos, a través de no permitirles una participación activa dentro de la esfera pública; ya que todo debe pasar por estos comités o grupos, mismo que son avalados y o creados por los agentes gubernamentales; en pocas palabras es una participación guiada (Arnestein; 1969:4)

Estos dos peldaños son ideados para sustituir la genuina participación, el objetivo real de estos dos escalones es no permitir que la gente colabore en el diseño, y gestión de los programas; es por ello que encontramos pocos espacios para que los participantes tengan el poder de influir en algunas decisiones; es decir, son vistos simplemente como espectadores.

Para los peldaños tres, cuatro y cinco, son aquellos relativos a la información, consulta y apoderamiento; Arnestein cataloga a éstos como parte de un espectro denominado “*Tokenism*” que podría ser interpretado como el simbolismo; dentro de estos peldaños, se da cabida a un mayor espectro de participación, pues permite a

los ciudadanos opinar y ser escuchados; sin embargo aún se carece de los medios para verificar que las opiniones vertidas o debatidas sean tomadas en cuenta por los agentes que ostentan el poder público; por tanto las acciones de seguimiento y evaluación son inexistentes, lo que de algún modo garantiza la estabilidad del estatus quo.

Para el peldaño tres , se hace alusión a la "*Information*" / información; por lo cual interpretamos que el alma de este escalón es la información, pero una información que se les otorga a las y los ciudadanos de manera superficial en materia de sus derechos, responsabilidades y opciones; lo que hay que destacar es que las comunidades que se encuentran en este estadio han dado el primer paso para fomentar la verdadera participación ciudadana, normalmente en este peldaño la información se da de manera unidireccional , es decir, desde los organismos y personalidades oficiales hacia los ciudadanos, por tanto no se construyen canales de comunicación idóneos para que la información fluya bidireccionalmente y permita la retroalimentación de las decisiones; por lo descrito hasta aquí podemos argüir que en este peldaño se materializa una participación simbólica y no efectiva (Arnestein; 1969:5).

En el escalón cuatro, bautizado como "*Consultation*" / consulta, menciona que si este comportamiento no se acompaña con otros medios y modos de participación, puede ser visto como solo un elemento que adoctrina a la ciudadanía bajo la creencia que su rol no ofrece garantía para la consecución de las ideas y proyectos públicos; ante ello podemos interpretar que si bien es cierto que la consulta es una parte fundamental para obtener una participación de calidad, ésta debe de ir acompañada con comportamientos complementario que forman parte de la escalera; caracteres que están ubicados en los peldaños que se encuentran en la cima de ésta (Arnestein; 1969: 6)

Los tipos de consulta que son populares son: las entrevistas, encuestas o reuniones de barrio; sin embargo, el problema de sólo abocarse a este tipo de consultas es que se valora en extremo los valores cuantitativos, creyendo que entre más gente acuda a dichos eventos mejor será la calidad y fortaleza de los procesos

de participación, bajo esta visión los organismos de poder piensan que han cumplido con la apertura de canales de consulta y participación ; sin embargo es una participación de baja intensidad cuya principal preocupación es cumplir indicadores de asistencia a valorar y evaluar la calidad de ésta.

El escalón cinco denominado como "*Placation*"/ apaciguamiento, dentro de este nivel los ciudadanos comienza a tener mayor influencia en las decisiones, a pesar que aún siguen pasando por un ligero tokenismo o simbolismo; este estadio se caracteriza por que la actitud de la ciudadanía, ya que puede estar a la defensiva; comportamiento que es debido a sus experiencias pasadas con los agentes gubernamentales; en esta fase es muy probable que el gobierno de apertura a los diferentes medios de participación y de dialogo externos a sus instituciones; sin embargo, éste puede diseñar los obstáculos que puedan frenar o apaciguar las ideas de los y las ciudadanas, situación que repercutiría en una información parcial que desembocaría en una solución en las organizaciones civiles (Arnestein; 1969:8)

Bajo esta lógica el sexto escalón explica el proceso denominado "*Partnership*"/ asociación; es posible visualizar que el poder comienza a ser redistributivo a través de negociaciones entre los ciudadanos y los gobernantes; de igual forma se observa que se delegan algunas responsabilidades a través de estructuras como comisiones o comités; Arnestein, menciona, que si bien en este estadio se empieza a vislumbrar mayores y mejores medios de interacción, aún se encuentran varias deficiencias, mismas que pueden vencerse si existen organizaciones civiles a escala de barrio que tengan en sus filas líderes reconocidos y respetados por la comunidad, cuya actividad este apoyada por expertos locales (Arnestein; 1969:10).

En el penúltimo peldaño se encuentra la categoría "*Delegated Power*"/ poder delegado, donde encontramos empoderamientos tales como negociaciones entre ciudadanos y organismo públicos que brindan un mayor poder ciudadano al momento de decidir; en esta lógica los ciudadanos tiene la responsabilidad suficiente para garantizar la funcionabilidad y viabilidad de sus programas o proyectos; se basa en una negociación donde la balanza se encuentra en equilibrio

donde tanto gobernantes como gobernados deberán defender sus ideales para poder convencer a la contraparte de materializar los intereses de cada una de las partes (Arnestein; 1969:11).

En la cúspide de la escalera encontramos el “*Citizen Control*”/ control ciudadano, en el los ciudadanos demandan y tiene un grado de poder necesario para garantizar el control de las decisiones públicas, verificando y fiscalizando que los instrumentos de gestión sean los adecuados para llevar a cabo los propósito gubernamentales y ciudadanos (Arnestein; 1969: 12).

En este sentido los ciudadanos gracias a sus constante participación e interacción con los agentes de gobierno y con las organizaciones civiles adquieren la capacidad de ejercer un control y así vez contar con elementos para llevar a cabo la formulación, diseño, implementación retroalimentación y evaluación de programas y acciones independientes o autónomas de las decisiones gubernamentales.

III.V.II Continuum de la Participación por Brager y Specht (1973)

Estos dos autores presentan dentro de su artículo titulado “*Community organizational*” un continuum caracterizado por una dinámica bidireccional, en el cual explican el rol que posee tanto la sociedad civil como los organismos estatales en relación a su actividad participativa para resolver los problemas públicos; este continuum se encuentra integrado por seis etapas, bajo una lógica donde se va incrementando el nivel de involucramiento y participación; en él se ejecuta un recorrido que inicia con la nula o ausencia participativa; concluyendo en una fase de elevado comportamiento participativo, en el cual se busca el control de las decisiones que serán tomadas para solucionar los problemas comunales.

A continuación se explicará en que consiste cada una de las etapas que componen a este continuum:

En la primera etapa , que se encuentra dentro del espectro de participación nula, se caracteriza por que el rol o la actividad de los ciudadanos está limitado a una simple función de receptor de información; es decir, la organización responsable

de la elaboración y del diseño e implementación de los planes o programas; mismos que le son presentados a la comunidad, siendo éste acto la única interacción que se sostiene entre gobierno y gobernados; esta convocatoria solo hace que los agentes gubernamentales materialicen únicamente por razones informativas y para afianzar y legitimar el cumplimiento y operabilidad de las decisiones tomadas.

La fase número dos denominada de baja participación el comportamiento de la entidad estatal-gubernamental tiene a bien fomentar y promover las acciones que se van a poner en marcha en determinado contexto y para ello buscan un poco de apoyo y conformidad ciudadana; esto con el objetivo de facilitar la legitimación y aceptación a las propuestas diseñadas; de esta forma se asegura el compromiso administrativo fundado en la idea de brindar cierto grado de importancia a la ciudadanía y a los puntos de vista de que ésta genera. Dicho comportamiento participativo es el preámbulo para demandar mejores medios de participación y seguir conquistando las nuevas fases del continuum.

Cabe señalar que a partir de la tercer fase los autores coinciden que el nivel de la participación de las y los ciudadanos puede ser vista como una participación de intensidad elevada, que conforme van alcanzando peldaños del continuum se va fortaleciendo y adquiriendo mayores pautas de control y en donde la única diferencia existente versará en el rol que van a tener tanto los organismos estatales y las organizaciones civiles o los ciudadanos.

En este sentido, el tercer estadio del continuum se encuentra caracterizado por que las figuras gubernamentales presentan su planes de trabajo y para ello tienen a bien invitar al público, con el objetivo de que los ciudadanos tengan oportunidad de aportar propuestas, consejos o críticas a las intenciones del gobierno; es decir, el rol ciudadano tiene el papel de asesor; sin embargo a pesar de que se comienza a brindar un mayor involucramiento a los agentes civiles el organismo gubernamental se reserva el derecho de tomar en cuenta las críticas u observaciones, ya que sólo modificará los planes cuando existan motivos o argumentos demasiados convincentes que justifiquen los cambios a realizar.

La cuarta fase se encuentra integrada por un rol de interacción entre ciudadanos y gobierno, en esta fase se da mayor énfasis a la planificación de forma conjunta, en donde las características predominantes son que el gobierno tiene a bien presentar determinados programas, planes o rutas de acción que tengan como elemento principal la permisividad de retroalimentación ciudadana; es decir, que están abiertas al cambio y a las modificaciones que se consideren pertinentes a fin de adaptarse a las necesidades de las partes que van a ser beneficiadas con las acciones a emprender.

Para la penúltima etapa, se va a caracterizar por que el rol de los agentes no gubernamentales está centrado en ejercer el control decisional de forma delegada; para ello las instituciones gubernamentales deciden identificar y presentar el problema o la situación a mejorar a los diferentes grupos sociales; de igual forma define los límites de participación; afortunadamente el involucramiento de la sociedad es mayor y con menores límites en la toma de ciertas decisiones; esta libertad coadyuva a que los puntos de vista civiles sean incorporados en los planes de acción del gobierno. En este sentido puede argüirse que esta fase es el entrenamiento que las comunidades deben de pasar para evolucionar o conquistar el último eslabón del continuum, ya que es en esta penúltima fase donde hay una mayor apertura, involucramiento, control y delegación de poder decisional.

Referente al último eslabón que compone el continuum, se encuentra caracterizado por una apertura total y una delegación tanto de control como de poder decisional; ello gracias a que las figuras gubernamentales deben de dirigirse a los organismos civiles para identificar de manera conjunta los problemas a atacar, y en este sentido decidir sobre los objetivos y medios necesarios para conseguir los resultados esperados; evidentemente la figura gubernamental queda como el tutor primordial de cada una de las fases a materializar; ello a fin de aumentar las posibilidades de alcanzar los objetivos y que los resultado que se esperen estén en coordinación tanto con las demandas sociales, con la problemáticas públicas.

II.V.III Adaptación de la escalera de Arnestein elaborada por Hambleton y Hoggett

Hambleton y Hoggett adaptaron la escalera de participación ideada por Arnestein; estos dos autores dentro de su obra *“The politics of decentralization: revitalizing of local democracy”* publicada en 1994; en esta nueva escalera se presentan 12 fases de participación, con lo cual se amplía la gama en la cual podemos clasificar el comportamiento participativo de las sociedades; esta escalera al igual que la presentada por Arnestein se encuentra dividida en tres áreas; donde la base es el comportamiento nulo de participación caracterizada por acciones de propaganda, información sin valor, pereza por los asuntos públicos, manipulación constante, etc.

El siguiente estadio está caracterizado por el surgimiento de la participación ciudadana, en donde se agregan diferentes figuras civiles o sociales como: comités de consulta, una mayor descentralización en los procesos de decisión; se brinda información objetiva y valiosa referente a los asuntos públicos, medios de comunicación críticos, opinión pública basada en la racionalidad, como último área se presenta el control ciudadano, en donde los niveles de autonomía y decisión tiene una amplitud tal que ya las organizaciones civiles o no gubernamentales poseen los medios y las herramientas para crear, fomentar e incentivar la participación civil en diversos grupos con la finalidad de coadyuvar en los diversos procesos de una política pública, de programas, planes o proyectos gubernamentales, siendo en esta fase donde la información es tal que se puede hablar del surgimiento de una fiscalización ciudadana.

En el primer escalón de la escalera de Hambleton y Hoggett (1994), encontramos la “decepción ciudadana”; este comportamiento se caracteriza tanto por la apatía de las y los ciudadanos por informarse de los asuntos públicos , así como los obstáculos y los candados que el propio sistema diseña para que la opacidad en los procesos decisionales sea una constante; dichas acciones traen como consecuencias que la confianza en los líderes, organismos y figuras representativas del gobierno se minen paulatinamente.

Algunos de los factores que contribuyen a la decepción de los ciudadanos ante el gobierno pueden ser la crisis de representatividad de los diferentes órdenes de gobierno y poderes públicos como el legislativo, ejecutivo y judicial; esta crisis originada por el constante distanciamiento entre las preocupaciones populares y las decisiones de los cuadros de políticos que se desarrollan en cada estrato político administrativo de la función pública.

Los siguientes dos peldaños se encuentran en una relación continua, ya que en el segundo encontramos la llamada consulta cínica, mientras que el tercero se caracteriza por brindar información pobre a los diversos agentes civiles; en este sentido podemos argumentar que el segundo escalón es alimentado por el tercero, se debe de aclarar que el referirse a una consulta catalogada bajo el adjetivo del cinismo se está refiriendo como el establecimiento de pseudo mecanismos de participación, cuya tarea esencial busca la legitimar las acciones y decisiones que ya han sido tomadas por las autoridades (Flores; 2008: 27). En tanto que la información pobre o mala información es uno de los mayores problemas que deben de enfrentar las y los ciudadanos, ya que las autoridades proveen de información errónea, poco clara, incompleta o falsa, acción con la cual pretenden desalentar el diseminar el involucramiento de los agentes externos al gobierno, vulnerando de esta forma sus derechos participativos.

Para la cuarta categoría encontramos cuidado al cliente; en esta etapa encontramos una estrategia basada en agresivas compañías de publicidad lanzadas por los agentes gubernamentales para mantener los niveles de confianza ciudadana en niveles medianamente tolerables, sin embargo, las oportunidades, capacidades y el poder ciudadana es nulo (Flores; 2008: 27).

A partir del peldaño o fase cinco, Burns, Hambleton y Hoggett (1994), consideran que comienza la participación ciudadana, esta fase está compuesta por elementos tales como información de alta calidad, consulta genuina, consultores, decisiones controladas mediante la descentralización, coparticipación y el control delegado; esta fase se distingue por proporcionar información con un elevado grado de confiabilidad que posibilita y nutre la participación, ya que fomenta la discusión y

negociaciones sobre la actuación gubernamental. Bajo esta lógica se materializa la participación ciudadana, cabe destacar que esta fase es la más extensa de la propuesta hecha por los autores arriba mencionados, ya que cuenta con seis peldaños de los doce que componen dicha propuesta.

Referente a la información de alta calidad, se encuentra cuanto las autoridades tienen la voluntad de proveerla; ésta se desarrolla bajo un proceso de fortalecimiento en la conciencia cívica, misma que repercute en el nivel de cultura política; en esta fase es donde la interacción y discusión entre ciudadanos y autoridades es más profunda.

Para Flores (2008) la intención de Burns, Hambleton y Hoggett (1994) era establecer una serie de pasos para lograr conquistar los siguientes dos escalones de su escalera, mismo que son 7) grupos de asesoramiento efectivos, 8) descentralización limitada; es necesario pasar por:

- 1.- Convocar a los vecinos a unirse a una casa determinada.
- 2.- Acordar sobre cómo debe de operar los proyectos, políticas o acciones que se estén discutiendo.
- 3.- Analizar la operación de la política o del proyecto.
- 4.- Retroalimentar para mejorar la implementación del proyecto, política o decisión.
- 5.- Discutir el plan de acción.
- 6.- Evaluar el avance y decidir qué acciones procederán. (Flores; 2008: 27).

En cuanto al consorcio o coparticipación se encuentran presentes todos aquellos esfuerzos realizados entre el gobierno y los ciudadanos con la finalidad de actuar de manera coordinada para el mejoramiento de los servicios y dar una atención adecuada a las diversas demandas civiles. Sin embargo, a pesar de esa apertura en donde los ciudadanos adquieren mayores responsabilidades en la operación de las acciones públicas gubernamentales, la responsabilidad cívica ciudadana sigue estando limitada, por lo que las autoridades en palabras de Burns, Hambleton y Hoggett (1994): “El gobierno puede ser visto como una especie de director técnico; ya que si bien a los jugadores se les puede permitir brindar sugerencias, siempre

estarán bajo el mando del director técnico, siendo él quien posee el control ” (Burns, Hambleton, Hoggett; 1994: 178).

La última fase corresponde a la del control ciudadano, que es representada por los peldaños once y doce, estos peldaños llevan el nombre control basado en la confianza y control independiente respectivamente; en éstos se encuentra como esencia principal la participación de la sociedad civil misma que se caracteriza por ser autónoma y logra tener un control y poder de decisión en su máxima expresión. En este sentido Guillen (2009) comenta que no se debe de olvidar que en la participación ciudadana no existe un control total, ni decisiones unilaterales ya que en todo momento se buscará la deliberación y negociación con las autoridades competentes (Guillen et.al; 2009: 188).

II.V.IV Adaptación del Continuum de Bragen y Specht elaborado por Shand y Arberg (1996)

Estos personajes adaptaron la propuesta de Brager y Specht elaborada en 1973, presentándola como un continuum, mismo que se encuentra organizado desde los niveles mínimos de participación e involucramiento y conciencia ciudadana, en donde las y los ciudadanos poseen únicamente información que los organismos estatales y oficiales les comparten; es decir, solo tienen un rol perceptivo de información, distanciándose sumamente de sus derechos a opinar y ser partícipes de la planificación y aprobación de las acciones; después de esta fase perceptiva se evoluciona a un periodo medio, caracterizado por una evolución en materia de influencia en los proyectos, a través de la implantación de una forma de discernimiento de manera delegada, si bien es cierto que esta faceta aún se caracteriza por una madurez participativa en desarrollo, las oportunidades de influir son medianamente aceptables y en ese sentido el poder decisional se le atribuyen a ciertos grupos que fungen como representantes de una determinada lucha.

Finalmente en el extremo superior de esta propuesta, hecha por Shand y Arberg, encontramos el ejercicio del control desde la comunidad; esta fase suprema, conquista la máxima capacidad de influencia en los asuntos y el control

público tanto en las rutas de acción como de las acciones y hechos de los gobernantes mismos.

En el siguiente esquema se podrán observar los elementos y fases que comprenden esta propuesta:

Cuadro 1:

Máxima Influencia	↑	CONTROL	Referendo Parlamento comunitario
		DELEGAR	Cuestionamiento público Estelas de estimación Preferencia ciudadana
Mínima Influencia	↑	CO-PARTICIPACIÓN	Comités de asesores Redes y comunidades políticas
		CONSULTA	Contactos clave Reuniones de grupo de interés Reuniones de ayuntamiento Consulta ciudadanas
		INFORMACIÓN	Información Encuestas Información de campañas Audiencias públicas
Fuente: Elaboración propia con información obtenida de Guillen A.; Sáenz K.; Badii H.M. y Castillo J. (2009) "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana"; Daena International Journal of Good Conscience, disponible en: http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf			

Como se ha ejemplificado en el esquema anterior la propuesta se integra de dos fases principales llamadas de máxima y mínima influencia, en donde esta última está integrada con categorías tales como información y consulta, también pudiéramos argumentar que existe una fase intermedia caracterizada por algunos rasgos compartidos entre la consulta, la coparticipación y la delegación, esta fase si bien no se hace referencia en el esquema, es una fase de tránsito entre un estadio mínimo y el estadio máximo de influencia. Antes de madurar a la faceta de máxima influencia tenemos elementos tales como la delegación y la conquista del control netamente comunitario.

II.V.V Spectrum de participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (2007)

Como última estrategia tenemos el Spectrum de participación que propone la Asociación Internacional para la participación pública (IAPP) (2007); esta asociación se estableció en 1990 como una organización sin fines de lucro con la intención de ayudar a instituciones, gobierno y comunidades a mejorar la toma de decisiones promoviendo la participación del público en las decisiones que le afecten.

Las actividades principales de la AIPP están centradas en la capacitación, conferencias, eventos locales y regionales, así como a crear redes con organizaciones sin fines de lucro con la intención de promover el desarrollo profesional de especialistas en el campo de la participación pública, educar a los líderes y tomadores de decisiones sobre el valor de la participación, así como apoyar a la ciudadanía para que desarrolle un papel afectivo y activo en los procesos participativos; así como investigar, definir y difundir las mejores prácticas en el campo de la participación pública y es en esta última acción donde se desarrolla su propuesta.


El spectrum que proponen se centra en la idea de adoptar cinco niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas; en esta propuesta el nivel más bajo está caracterizado por un flujo de información precaria o simulada, en donde no existe diálogo con los ciudadanos y únicamente existe una comunicación de orden unidireccional.

La segunda etapa se centra en la consulta, en este nivel tampoco hay diálogo en el sentido estricto del término, sin embargo la comunicación comienza a tener un sentido bidireccional, en donde el ciudadano solicita cierta información y el Estado a través de las dependencias pertinentes le otorga dicha información. Para el siguiente nivel la participación pública comienza a manifestarse, ya que en esta fase el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas en la cual se pasa a una siguiente fase en donde se concentra la colaboración, la cual se establece de manera interactiva entre las partes, es decir la relación multidireccional es una realidad entre agentes gubernamentales, civiles,

empresariales y de la sociedad civil; finalmente el Spectrum concluye con el empoderamiento, nivel en el cual se materializa el poder decisonal del ciudadano.

Cabe destacar que dentro de este Spectrum también se encuentran algunos instrumentos que coadyuvan a cumplimiento de las promesas y objetivos de la participación; en la siguiente esquematización se representa la propuesta de la IAPP, recatando estos instrumentos y los diferentes niveles que la integran

Cuadro 2:



NIVELES	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Poder de decisión
OBJETIVO	Dar al público información clara y objetiva para apoyarlo tanto a la comprensión del problema como de las alternativas y posibles soluciones.	Obtener retroalimentación del público y analizar las alternativas y posibles soluciones.	Trabajar directamente con el público durante el proceso decisonal, con el fin de confirmar que sus inquietudes hayan sido entendidas y tomadas en cuenta.	Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la mejor solución.	Dejar en manos del público la toma de decisión final.
COMPROMISO CON EL PÚBLICO	Mantener el proceso de información.	Mantenerlos informados y escuchar las inquietudes, se les harpa saber cómo su participación influyó en la decisión final.	Trabajar con el público para asegurar que sus inquietudes de reflejen en el desarrollo de alternativas y que puedan reconocer como influyó su participación en la decisión final.	Buscar la asesoría de agentes civiles para la formulación de soluciones. Se incorporan sus comentarios y recomendaciones en el proceso decisonal tanto como sea posible.	Implementación de la decisión comunal.
POSIBLES HERRAMIENTAS	Boletines informativos. Páginas de internet.	Comentarios del público. Grupos de enfoque. Encuestas y sondeos.	Talleres. Debates.	Comités ciudadanos. Generación de decisiones consensadas.	Jurados ciudadanos. Votaciones. Plebiscitos.

	Salas de exhibición y diálogo.	Reuniones públicas.		Toma de decisiones participativas.	
--	--------------------------------	---------------------	--	------------------------------------	--

Fuente: Cuadro obtenido en:

<http://www.iap2.org/page/81/associations/4748/files/displaycommon.cfm?an=1&subarticlenbr=83>

III.- EL CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL SOBRE PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA

Dentro de este capítulo se encuentran plasmados diferentes datos de origen cuantitativo que pretenden dar cuenta sobre cómo se viven los dos procesos que hemos conocido en los capítulos que le antecedentes en la realidad nacional y local; a través de dichos datos se dará a conocer al lector en qué punto de maduración se encuentra tanto la participación ciudadano como la gobernanza

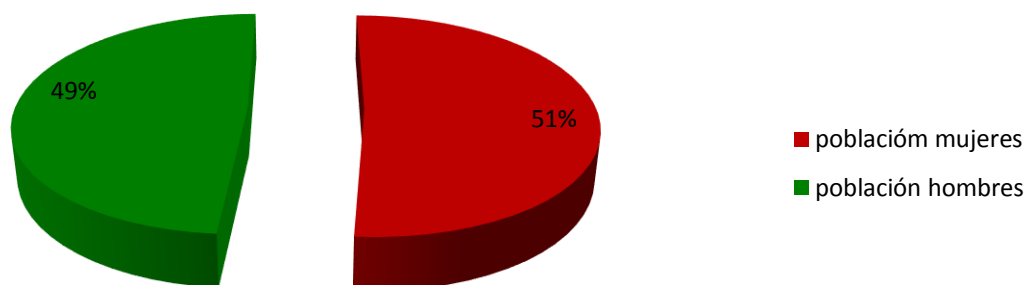
Para poder abordar los procesos de participación política y social dentro del Estado de México, debemos retomar el contexto Nacional; en este sentido, se partirá del ámbito general para concluir con las particularidades de la entidad mexiquense, el propósito al cual queremos llegar es el crear una serie de reflexiones en torno a la realidad de esta entidad federativa respecto con la realidad desde el ámbito nacional.

En este sentido la sociedad mexicana en los últimos treinta años ha avanzado en la construcción de sus instituciones adjetivadas como democráticas, este desarrollo se ha concentrado a través del perfeccionamiento de leyes, instituciones, organismos y procedimientos que trastocan el contexto de lo político, electoral y de las libertades, así como los derechos propios de las y los ciudadanos; comportamientos que se ven reflejados en el impulso que se ha dado a nuevos actores dentro de la dinámica electoral, generando la consolidación de un sistema multipartidista, aunque con una predominancia en tres partidos dentro de la arena política nacional.

El contexto demográfico de la República Mexicana según los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), dentro del último censo poblacional llevado a cabo en el año 2010, arroja que la población mexicana alcanza los 112 millones 336 mil 538 habitantes, de los cuales 59 millones 046 mil 837 corresponden a la población de hombres, según proyecciones del mismo instituto para el año 2015, mientras que el total de mujeres se sitúa en 61 millones 958 mil 979 personas.

En el siguiente gráfico se observa en términos porcentuales la relación entre la población integrada por mujeres versus la población de hombres, en este sentido la primera representa el 51% de la población total, mientras la población de hombres está en el 49% de la población; es decir la relación hombres-mujeres, indicador resultante del cociente del total de hombres entre el total de mujeres, es decir el número de hombres por cada cien mujeres se sitúa en 95.4 hombres por cada 100 mujeres.

Gráfico 1: Comportamiento porcentual de la población nacional



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=00>

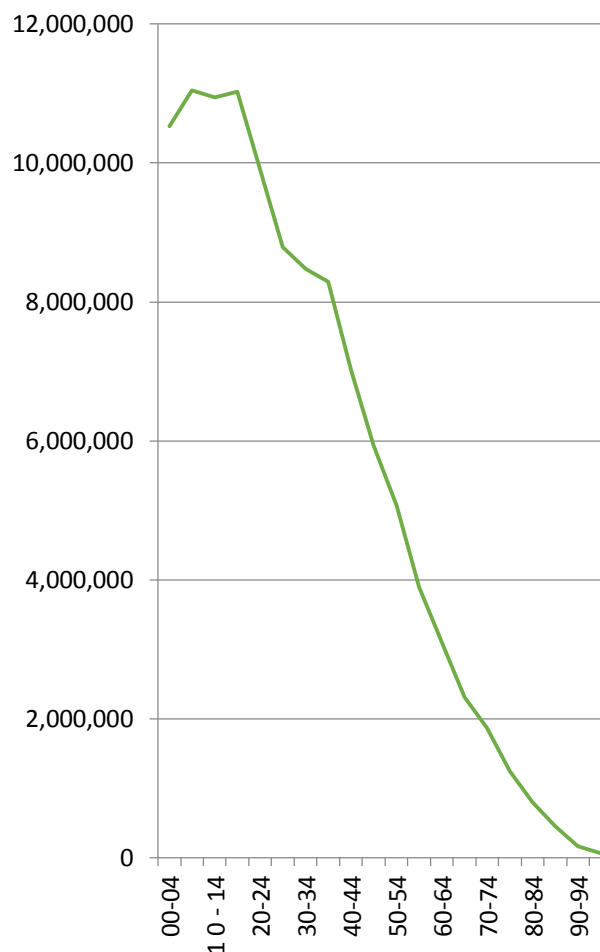
En este sentido, otro de los indicadores que tomamos en cuenta es el referente a la edad media en el país es de 26 años; este indicador al ser desagregado por sexo adopta el siguiente comportamiento, para el indicador comprendido por la edad mediana en hombres está en los 25 años, mientras que para la población de mujeres se encuentra en los 26 años, según cifras de 2010.

En cuanto al rangos poblacionales se materializan en el siguiente cuadro, mismo que tiene como objetivo dimensionar el bono demográfico que posee el país, ya que la mayor concentración de personas está situada en el rango de edad de 10-44 años (INEGI, 2010).

Cuadro 1: Comportamiento poblacional respecto a grupos de edad a nivel nacional (Estados Unidos Mexicanos)

Rango de edad	Concentración poblacional (2010)
00-04	10,528,322
05-09	11,047,537
10-14	10,939,937
15-19	11,026,112
20-24	9,892,271
25-29	8,788,177
30-34	8,470,798
35-39	8,292,987
40-44	7,009,226
45-49	5,928,730
50-54	5,064,291
55-59	3,895,365
60-64	3,116,466
65-69	2,317,265
70-74	1,873,934
75-79	1,245,483
80-84	798,936
85-89	454,164
90-94	164,924
95-99	65,732

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la página del INEGI, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=00>.



Para el contexto de la entidad federativa que nos compete, el comportamiento es el siguiente, el total de la población para el Estado de México se sitúa en los 15 millones 175 mil 862 millones de personas, siendo la entidad con mayor número de habitantes; cabe destacar que esta población casi duplica a la del segundo lugar, que es ocupada por el Distrito Federal con sus 8 millones 857 mil 080 habitantes. De la población total mexiquense el total de hombres que la habitan según datos de 2015 es de 8 millones 241 mil 001 personas, mientras que el total de mujeres se concentra en 8 millones 629 mil 387 personas; en esta lógica y comparando los datos con el comportamiento a nivel nacional encontramos que la edad media estatal corresponde a la media nacional, misma que se ubica en los 26 años;

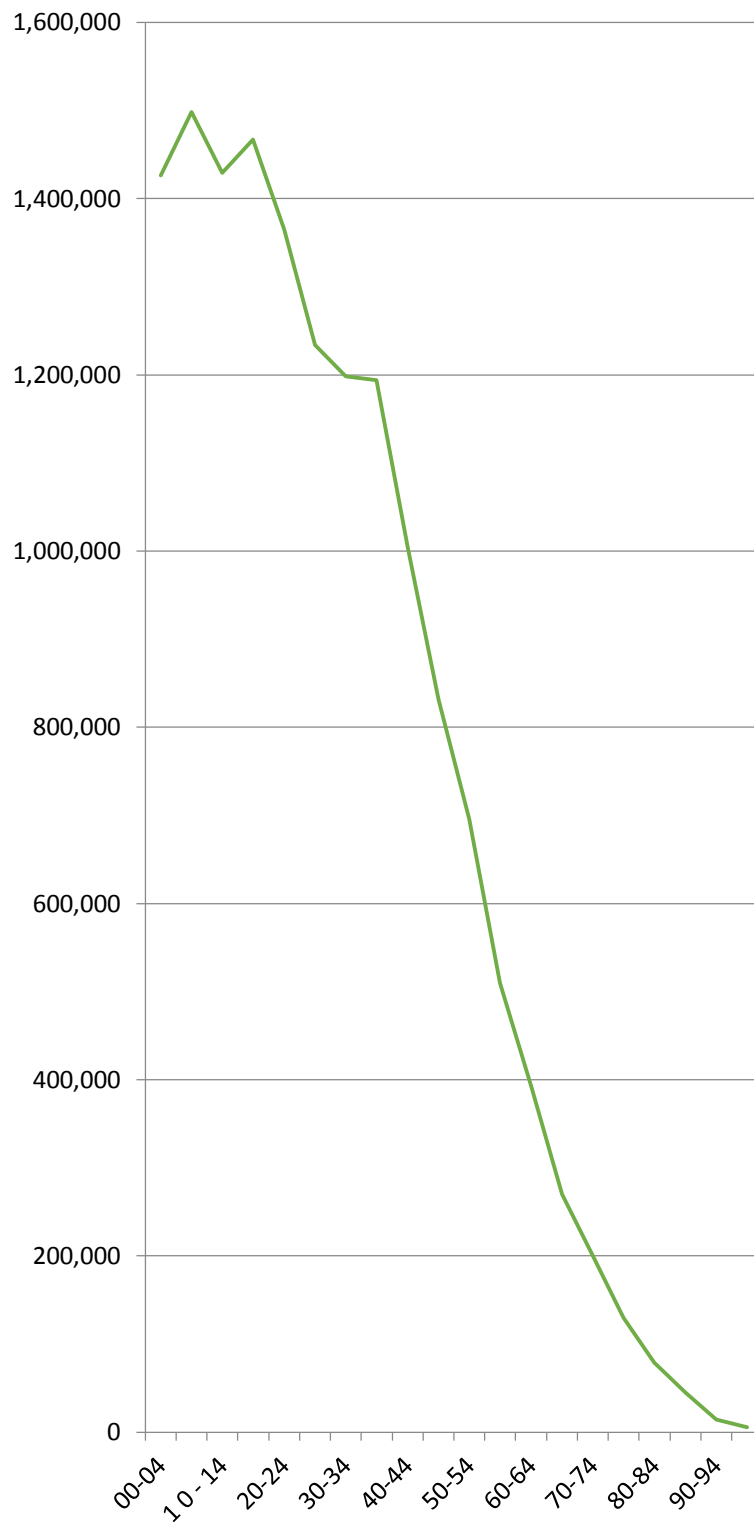
teniendo la misma relación para la edad promedio de la población integrada por los hombres la cual es de 25 años, no así para el mismo indicador respectivo a la población de mujeres, ya que éste arrojó una media de 27 años, es decir un año por encima de la estadística nacional para el mismo rubro.

El comportamiento respecto a los rangos poblacionales se vislumbra en el siguiente cuadro (cuadro 2); en el cual se esquematiza que el mayor número de personas está en el mismo parámetro que el comportamiento nacional entre los 0 y 44 años de vida.

Cuadro 2: Comportamiento poblacional respecto a grupos de edad a nivel estatal (Estado de México)

Rango de edad	Concentración poblacional (2010)
00-04	1,426,612
05-09	1,498,274
10-14	1,429,028
15-19	1,467,148
20-24	1,364,380
25-29	1,233,854
30-34	1,198,515
35-39	1,193,988
40-44	1,003,492
45-49	831,169
50-54	695,328
55-59	509,884
60-64	392,349
65-69	270,138
70-74	200,542
75-79	129,423
80-84	78,893
85-89	44,498
90-94	14,612
95-99	5,815

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la página del INEGI, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areas geograficas/?ag=00>.



A partir de la alternancia que se vivió durante los primeros doce años del siglo XXI, se han celebrado elecciones de un nivel competitivo de alto rango, lo cual ha generado la celebración de elecciones cerradas y competitivas, así como de la coexistencia de la diversidad política y por consecuencia el de la tolerancia de las ideologías políticamente divergentes (IFE; 2014:13).

Con la apertura que se ha generado dentro del ámbito Nacional se escribe la pauta para que las entidades federativas trabajen en el desarrollo implementación de nuevo mecanismos y estrategias que repercutan de manera positiva en los diferentes contextos, como el político, social, ciudadano y cultural dentro de sus demarcaciones jurisdiccionales. En este sentido se presenta a continuación la configuración respecto a la composición en materia electoral dentro de la República Mexicana y el Estado de México.

III.I Composición de electores en la República Mexicana y el Estado de México

A nivel nacional tanto estatal se tomarán en cuenta los datos estadísticos referentes a dos instrumentos claves para conocer la configuración o composición del panorama electivo, nos referimos a la lista nominal y al padrón electoral; para el ámbito nacional se tomaran los datos que proporciona el Instituto Nacional Electoral (INE), mientras que en el espectro estatal la información se obtendrá del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

En este tenor se entiende como lista nominal a aquellas base de datos que contiene todas la solicitudes de los ciudadanos para inscribirse al padrón electoral y que ya cuentan con su credencial para votar; ésta es la principal diferencia entre un instrumento y otro, puesto que el padrón electoral es el instrumento que hace referencia a aquellas solicitudes de inscripción al mismo padrón electoral con la finalidad de obtener su credencial de elector, es decir en la lista nominal se encuentran las personas que ya poseen su documento de identidad, mientras que en el segundo es una base de datos donde se concentra la información de aquellos que ya son poseedores y aquellos que aún están en el proceso de tramitarla.

En el siguiente esquema se tiene a bien ilustrar la situación referente al padrón electoral federal, en dicho esquema se observa que mayor número de electores se encuentra en el rango de edad que comprende de los 20 a 24 años, pues dicho grupo poblacional alcanza los 11 millones 196 mil 766 ciudadanos, lo que representa el 13.32% de los integrantes de dicho instrumento; cabe destacar que el número total de personas que ha solicitado al padrón electoral es de 84 millones 025 mil 057 personas; de las cuales el 52% son mujeres, mientras el 48% está integrado por hombres, lo que en cifras netas corresponde a 40 millones 402 mil 166 hombres, contra 43 millones 622 mil 891 mujeres.

Cuadro 3: Composición del padrón electoral de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo a grupos etarios

Rangos de edad	Concentración electores (2016)
18-19	3,285,722
20-24	11,196,766
25-29	10,355,310
30-34	9,279,869
35-39	8,774,806
40-44	8,568,172
45-49	7,381,891
50-54	6,354,814
55-59	5,274,013
60-64	4,148,332
65 o más	9,405,362
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de: http://www.ine.mx/archivos/3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/	

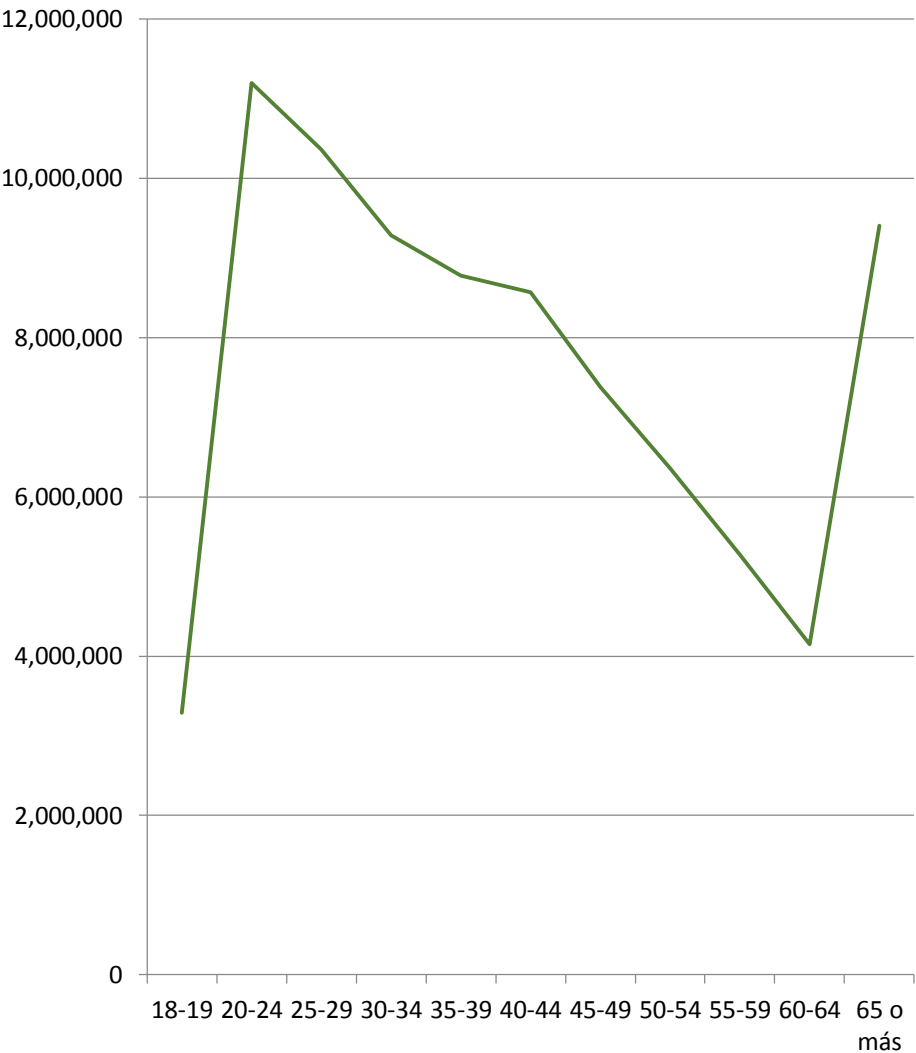
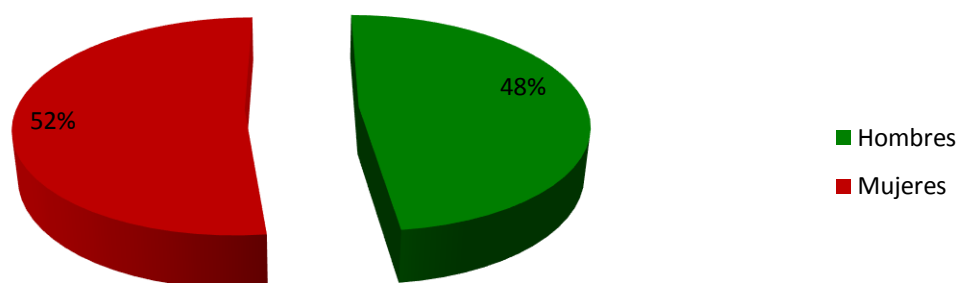


Gráfico 2: Composición del Padrón Electoral desagregado por sexo



Por su parte la lista nominal, presenta el siguiente comportamiento, que si bien se observa una situación similar a la realidad del padrón electoral, en esta herramienta se concentra el total de personas que ya poseen su credencial de elector y por lo tanto pueden hacer válidos los derechos y obligaciones que tienen para ejercer libremente la ciudadanía.

La población con mayor número de concentración de ciudadanos está en el grupo poblacional compuesto por las mujeres, ya que éstas representan el 52% de la lista nominal, con un total de 43 millones 037 mil 166 mujeres integrantes de la lista nominal, en materia de grupos etarios, la población entre los 20 y 24 años alcanza los 11 millones 067 mil 943 personas, lo cual en términos porcentuales se materializa en un 13.35%.

Cuadro 4: Composición de la lista nominal de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo a grupos etarios

Rangos de edad	Concentración electores (2016)
18-19	3,132,777
20-24	11,067,943
25-29	10,204,426
30-34	9,129,705
35-39	8,655,143
40-44	8,458,366
45-49	7,290,472
50-54	6,280,654
55-59	5,216,336
60-64	4,104,188
65 o más	9,316,103

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de:
http://www.ine.mx/archivos/3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/

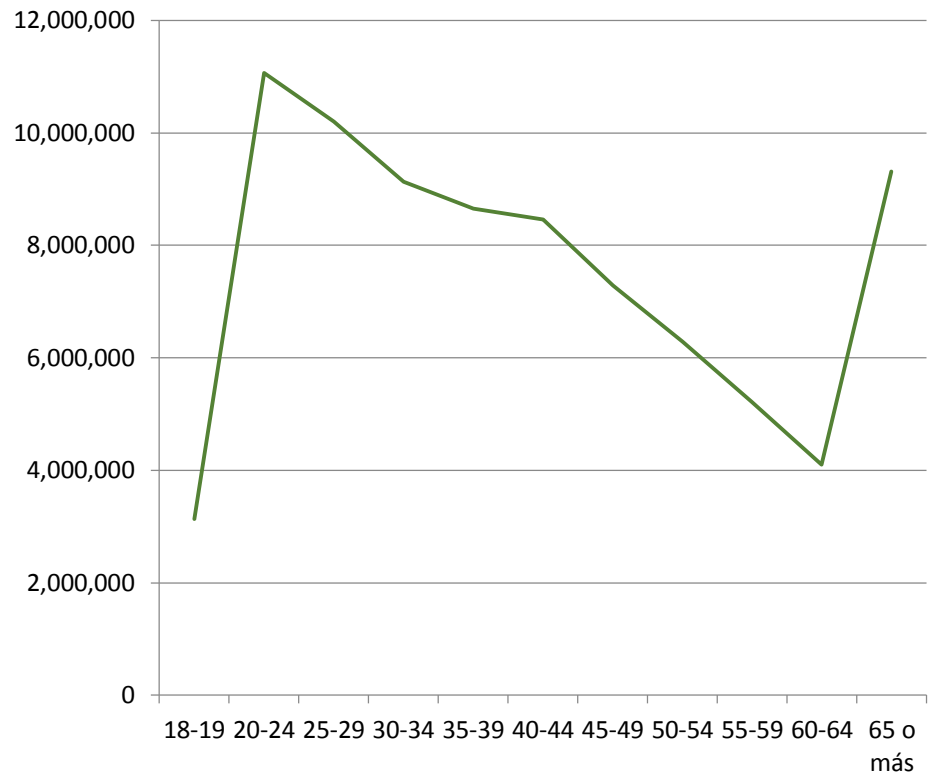
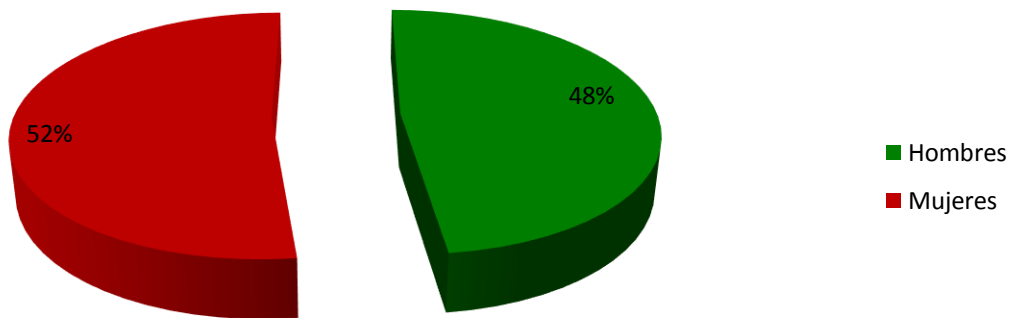


Gráfico 3: Composición de la lista nominal desagregado por sexo



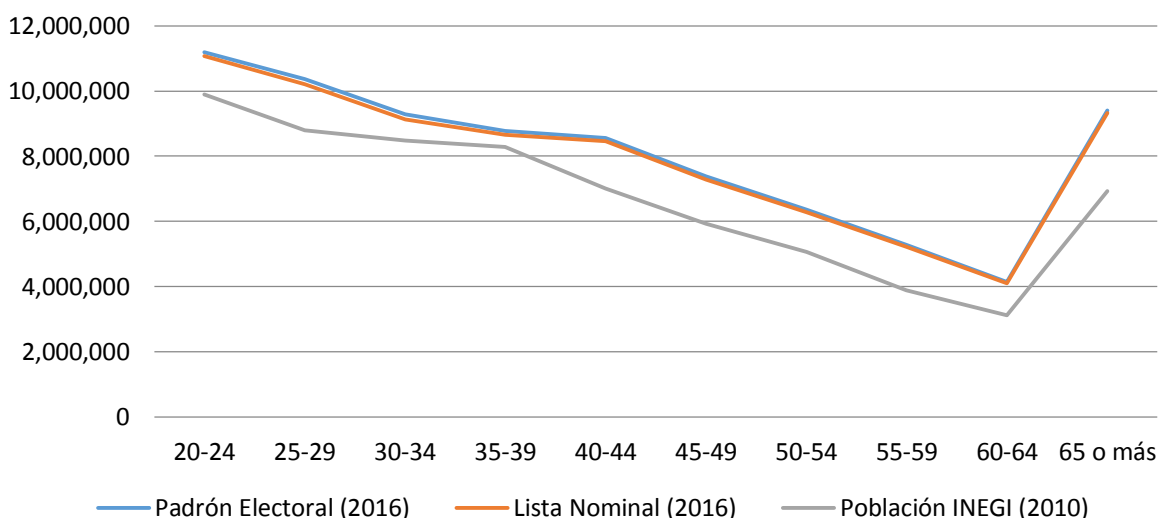
En el siguiente esquema se visualiza cual es la relación entre el padrón y la lista nominal así como como la población que había en 2010 respecto a los grupos etarios considerados.

Cuadro 5: Relación entre el número de registrados en lista nominal y padrón electoral con respecto a la población total 2010

Rangos de edad	Padrón Electoral (2016)	Lista Nominal (2016)	Población INEGI (2010)
18-19	3,285,722	3,132,777	N/A
20-24	11,196,766	11,067,943	9,892,271
25-29	10,355,310	10,204,426	8,788,177
30-34	9,279,869	9,129,705	8,470,798
35-39	8,774,806	8,655,143	8,292,987
40-44	8,568,172	8,458,366	7,009,226
45-49	7,381,891	7,290,472	5,928,730
50-54	6,354,814	6,280,654	5,064,291
55-59	5,274,013	5,216,336	3,895,365
60-64	4,148,332	4,104,188	3,116,466
65 o más	9,405,362	9,316,103	6,920,438

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la página electrónica del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), disponibles en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/>; <http://cartografia.ife.org.mx/sige7/?inicio>.

Gráfico 4: Comportamiento entre el número de registrados en lista nominal y padrón electoral con respecto a la población total 2010



En ambos instrumentos se observa que el mayor número de población según su edad se encuentra entre los 20 a 24 años, de igual modo se observa una

disminución de forma sostenida en cada uno de los grupos etarios que le suceden, es decir de los 25 hasta los 64 años, observándose un repunte en los grupos de 65 y más años de edad.

Para el contexto del Estado de México tomaremos como base la información que el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) proporciona a través de su sitio electrónico; la información que se encuentra disponible no cuenta con las mismas características que la información federal, es decir, para el ámbito estatal la información respecto al padrón electoral y lista nominal se encuentra en términos generales, particularizando sólo en desagregar por sexos, es decir la información del comportamiento de los grupos etarios aún no está disponible.

El Estado de México al ser la entidad con mayor número de habitantes, es de igual forma la entidad con mayor número de electores, puesto que su padrón electoral alcanza los 10 millones 636 mil 099 personas, éstas representan el 12.65% del padrón electoral nacional. En cuanto a la lista nominal estatal, ésta se ubica en los 10 millones 472 mil 951 personas, en términos porcentuales respecto al nivel nacional es el 12.63% de las personas que ya cuentan con su credencial de elector y por tanto pueden hacer efectivos sus derechos como ciudadanos mexicanos.

Gráfico 5: Composición de la padrón electoral desagregado por sexo (Estado de México)

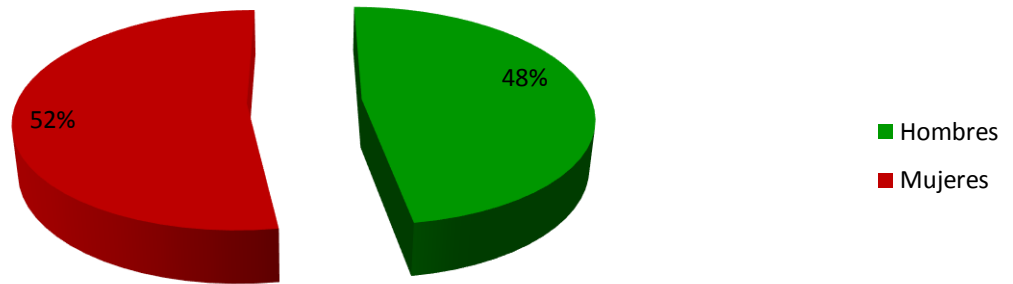
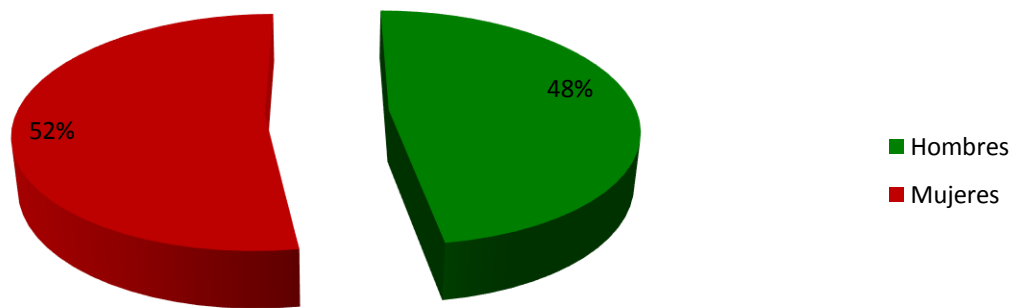


Gráfico 6: Composición de la lista nominal desagregado por sexo (Estado de México)



Al desagregar los datos conforme al sexo, el comportamiento que se observa es idéntico al espectro nacional, puesto que la mayor parte de los electores se localizan dentro del rango ocupado por las mujeres, para el primer instrumento (padrón electoral) representan el 52.48% contra el 47.51% de los hombres que lo conforman. En lo respectivo a la lista nominal el total de mujeres se sitúa en los 5 millones 595 mil 886 personas, es decir un 52.47%, mientras el 47.52% son hombres, por lo cual se observa una compatibilidad casi del 100% respecto al comparativo lista nominal versus padrón electoral, ya que la diferencia existente entre uno y otro es de 163 mil 148 personas, lo que representa el 1.5% de los solicitantes.

La estadísticas anteriores nos ayudan a comprender el contexto electoral al cual se enfrentan las organizaciones políticas, los partidos políticos, las instituciones electorales y gubernamentales, así como las sociales; con la ayuda de estos datos se abre un panorama respecto a donde y a quienes deben de encaminarse las acciones para el mejoramiento de la participación electoral, hacia donde centrar las acciones de convencimiento para los partidos políticos; y las labores institucionales propias de las organizaciones tanto gubernamentales y electorales. A continuación se abordará la realidad nacional respecto a su vida política con respecto al comportamiento participación del espectro electoral.

III.II Comportamiento y participación electoral en México

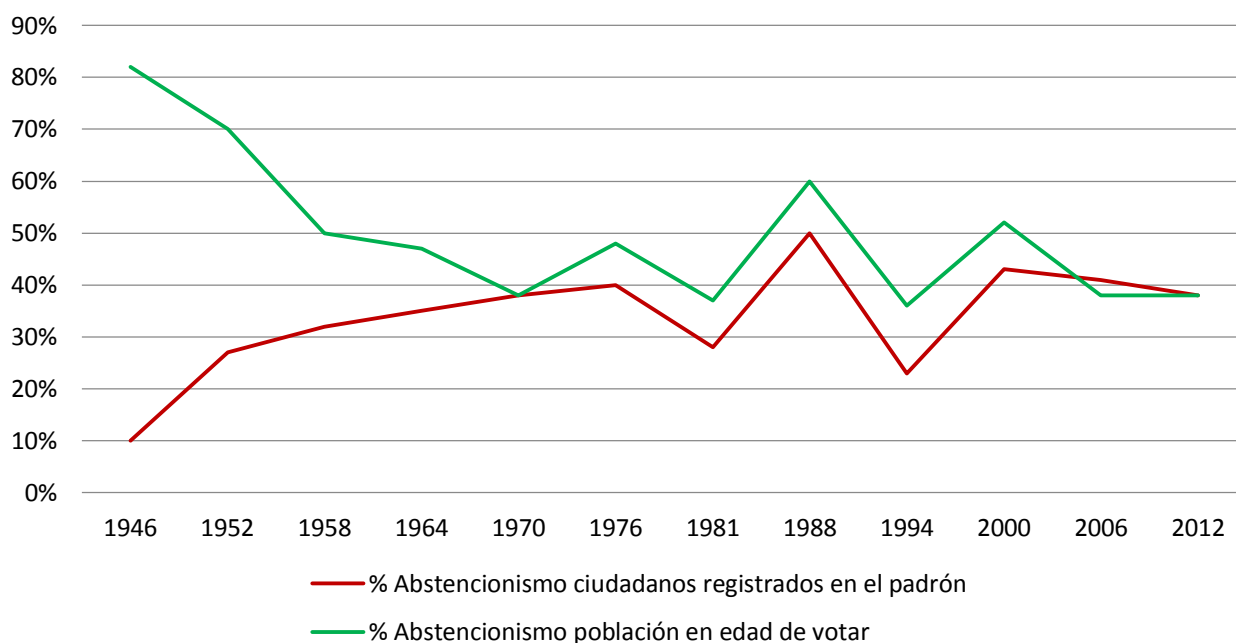
Gracias a los procesos de transición ocurridos en el 2000 y teniendo como antecedentes la apertura de nuevos canales de participación y representación que trajo consigo la reforma de 1977, en donde se da cabida a las fuerzas opositoras para la toma de decisiones dentro del congreso de la unión, es como la vida política nacional comienza a tornarse en un ambiente de dinamismo y complejidad.

En este sentido se arguye que a partir de la alternancia presidencial del 2 de julio del 2000, las elecciones posteriores han tenido un comportamiento de abstencionismo elevado, contrario a lo que se pudiera creer, sobre una mayor participación electoral por el cambio histórico del partido en el poder; tal parece que el cuadro relacionado al abstencionismo electoral alcanza casi el 60% a nivel nacional, e incluso en la jornada electoral del 2 de julio de 2006, en la cual concurrían elecciones presidenciales y del congreso de la unión y siendo la primeras elecciones presidenciales después de la alternancia la participación electoral estuvo por debajo del 60% (Aziz; 2008: 310).

Este comportamiento de abstencionismo puede tener consecuencias negativas para aquellos regímenes democráticos que se encuentran en proceso de consolidación, puesto que reduce la capacidad de los propios procesos electorales para legitimar al gobierno, así como el propio ejercicio de la responsabilidad cívica

(Mateo Díaz y Zovatto; 2005: 6). En este tenor, en la presente gráfica, la cual es rescatada del Informe País, sobre la calidad de la ciudadanía en México (2014) se tiene a bien mostrar la evolución que ha tenido el abstencionismo, tomando en cuenta el porcentaje de los ciudadanos registrados, es decir, aquellos que forman parte del padrón electoral, así como la población que se encuentra en edad para votar (IFE; 2014: 56).

Gráfico 7: Evolución del abstencionismo en México a través de elecciones federales de 1946-2012



Con el gráfico anterior el comportamiento que se observa es que en el año 1946 la cifra de abstencionismo respecto al porcentaje de la población en edad de votar es aproximadamente del 80%, cifra que se debe al reflejo de la exclusión que el sistema electoral y político arremetía hacia las mujeres, quienes adquirieron el derecho a sufragio hasta 1958, año en el que se observa una disminución considerable, puesto que se pasa del 80% al 50% de la población en edad de votar que se abstiene de hacerlo.

Como se observa la brecha entre las dos variables que se están analizando se va cerrando paulatinamente hasta que las dos líneas se encuentran en la elección celebrada en 1970, año cuando se establece como edad mínima para el

derecho a votar a los jóvenes de 18 años, desde este acontecimiento se observa un comportamiento estable y hasta cierto punto sincrónico entre las dos líneas, puesto que el comportamiento de las variables se observa de una forma similar. (IFE; 2014: 56).

En este sentido la pregunta que se puede formular es sobre cuáles son las características que construyen el perfil del votante en nuestro país; para poder crear dicho perfil se retomaran los datos que el Instituto Nacional Electoral (INE) proporciona a través del Informe País, publicado en 2014, cuando aún era denominado Instituto Federal Electoral (IFE); dentro de dicho documento se consideran una serie de variables de carácter demográfico, las cuales tiene por objeto dimensionar en puntos porcentuales la media poblacional que se logra identificar con dichos rangos o variables; estas herramientas son: sexo, grupo etario, ingresos, escolaridad y región.

Para el primer rango, que corresponde al sexo, se da cuenta que las mujeres son más participativas dentro del ámbito electoral, dado que el 66.08% de las mujeres registradas en el padrón electoral, acudieron a hacer válido este derecho; en cambio la población integrada por los hombres se encuentra 8.3 puntos porcentuales por debajo del promedio de las mujeres, quedando su participación electoral en 57.78% (Ver gráfica 7).

Respecto al grupo etario se observa que el rango que cuenta con mayor participación se encuentra en las edades entre los 50 y los 69 años, ya que estos grupos superan los 70 puntos porcentuales; mientras que los grupos poblacionales que menos incidencia electoral tienen son las personas que están entre los 80 a 89 años, ya que de éstos el 49.56% acude a las urnas para sufragar; los demás grupos como se observa en el gráfico 8 se encuentran dentro de un comportamiento medio, es decir sus porcentajes oscilan entre el espectro de los 50 y 60 puntos porcentuales.

Gráfico 8: Grado de participación electoral de acuerdo al sexo

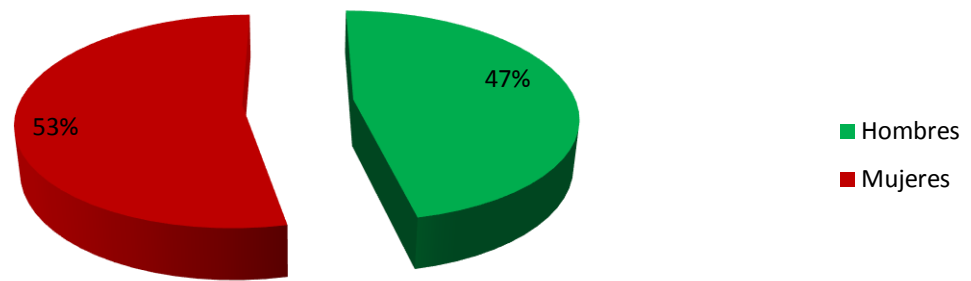
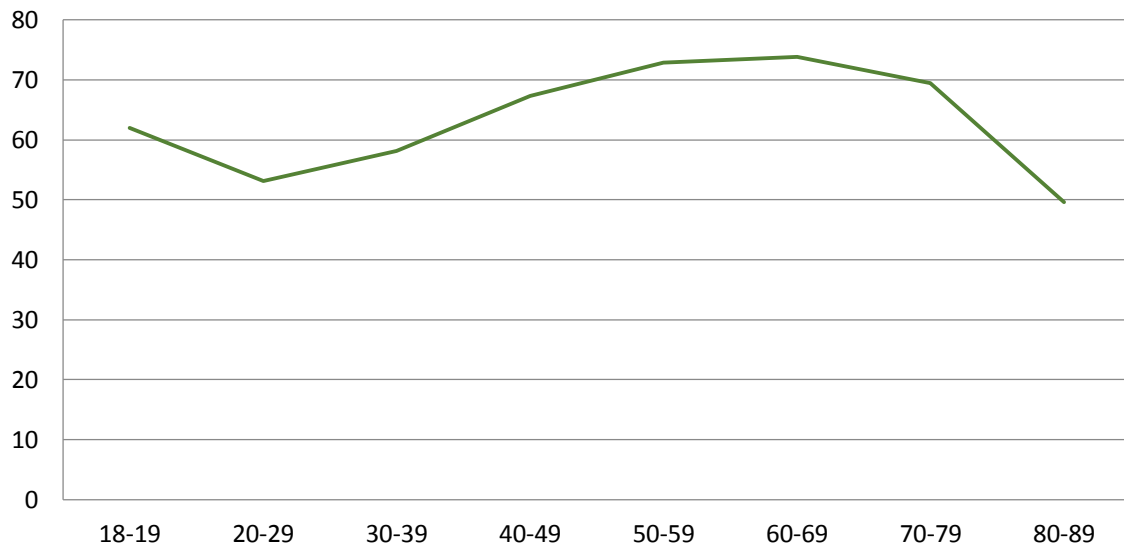


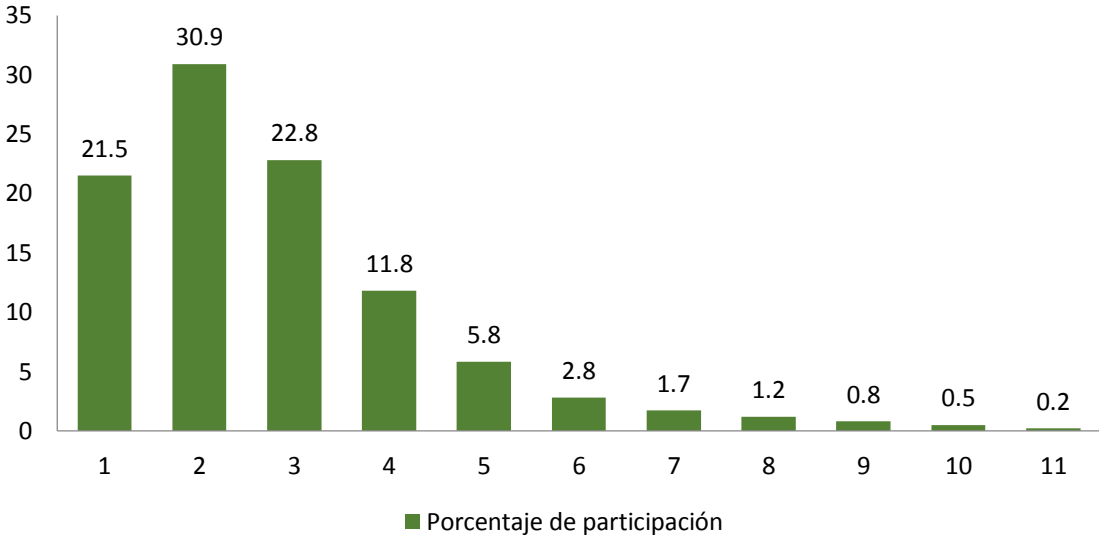
Gráfico 9: Comportamiento del grado de participación electoral de acuerdo al grupo etario



En lo concerniente a la variable que contempla los ingresos, la información que se tiene es la siguiente, los rasgos analizados contemplan desde el sujeto que percibe un salario mínimo al que percibe 11 de éstos al día; de esta forma el comportamiento que se obtiene es el siguiente; con los datos estadísticos del INEGI (2013) y del Informe país (2014) se observa que el compromiso cívico-electoral por hacer efectivo el derecho al voto no es una cuestión de ingresos, dado que la población con mayor porcentaje es aquella que percibe entre 1 y 3 salarios mínimos por día, mientras que aquella que percibe entre 9 y 11 salarios mínimos no alcanza la unidad porcentual, dicho comportamiento es posible visualizarlo en la siguiente

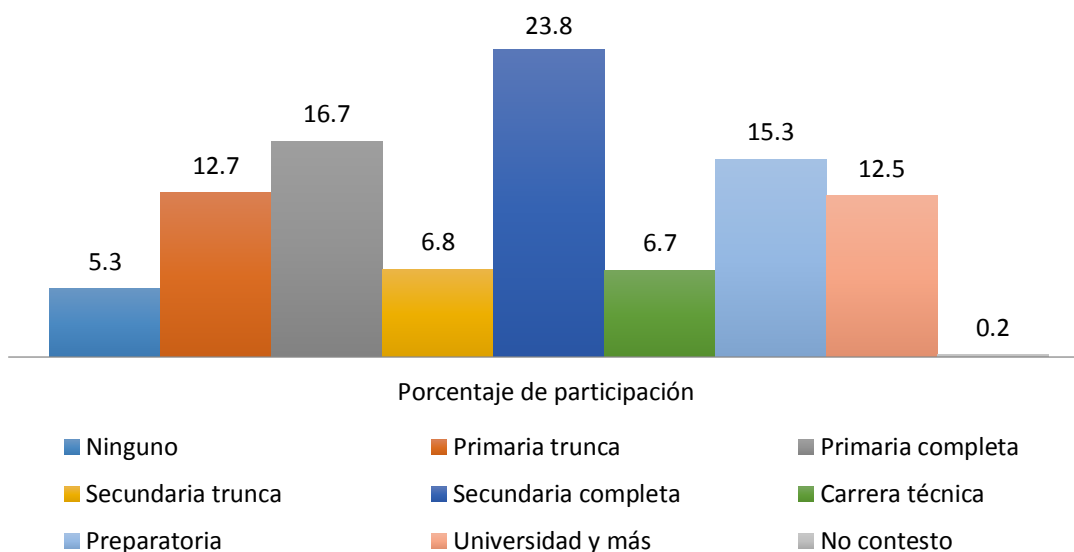
gráfica. Sin embargo esta primera conclusión también responde a la realidad económica de nuestro país, puesto que el grueso de la población está en un situación económica compleja, es decir el resultado de esta gráfica refleja que tenemos una población que se concentra en ingresos bajos.

Gráfico 10: Comportamiento electoral de acuerdo a los ingresos percibidos (Salario mínimo)



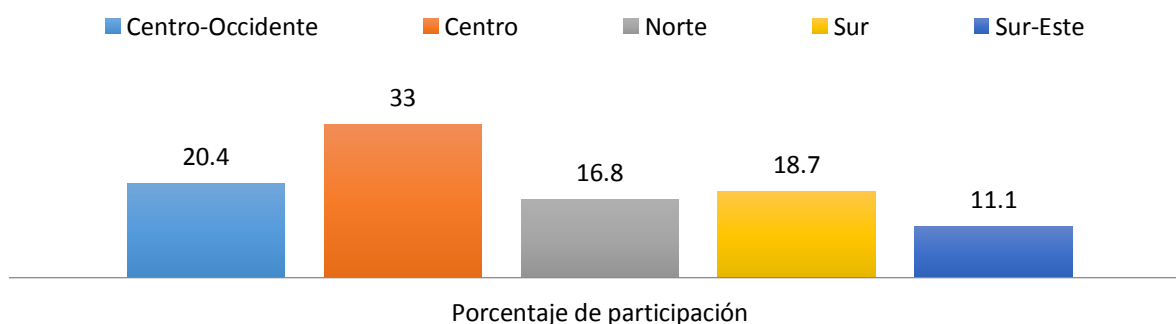
La realidad de acuerdo al grado de escolaridad no es muy diferente a la variable anterior, puesto que en las cifras del gráfico 10 dejan ver que en términos porcentuales el mayor número de electores es aquel cuyo grado máximo de estudios es la secundaria concluida, de dicho indicador el 23.8% de sus integrantes confiesan haber acudido a emitir su voto, seguidos de aquellas personas que han concluido el nivel primario de educación, de los cuales el 16.7% hace válido este derecho; en este sentido el grupo escolar que participa de manera precaria está en aquellos que no tienen ningún grado académico puesto que solo el 5.3 de este grupo sale a las urnas y aquellas que cuentan con una carrera técnica ocupan el segundo lugar más bajo, puesto que solo el 6.8% de sus integrantes valida su voto. Situación que es similar al nivel de ingresos, puesto que la edad media de fonación de nuestro país según los datos que arroja la el INEGI es de 9.1 años, es decir nivel secundario.

Gráfico 11: Gráfica del grado de participación de acuerdo al nivel máximo de estudios



La última variable que se toma en cuenta es aquella que divide al territorio , nacional en cinco regiones, las cuales son: Centro-Occidente, Centro, Norte, Sur y Sur-Este,; en este tenor las regiones más participativas son: Centro y Centro-Occidente, en donde la primera se caracteriza por el 33% y la segunda por el 20.4% de su población en edad de votar que emite su sufragio, de esta forma queda en el extremo opuesto la región del Sur-Este con un promedio del 11.1% de su población votante.

Gráfico 12: Participación electoral de acuerdo a las regiones nacionales



En este sentido y teniendo como base la información arriba mencionada, el perfil del votante mexicano está en la población de mujeres que viven dentro de la región centro y centro-occidente, cuya edad oscila entre los 50 y 59 años, cuyos ingresos están dentro del espectro de 1 a 3 salario mínimos y cuya escolaridad máxima está en el nivel medio superior.

Con estos datos se tiene a bien argüir las siguientes premisas, una de las cuales expone que el compromiso político-electoral no depende del ingreso ni del grado máximo de estudio; sin embargo esto puede tener como consecuencias que la mayor parte de los votantes este en un rango mayor de ser manipulados y por tanto emitir un voto poco reflexivo; es decir, si bien existe un mayor compromiso político-electoral, pero la calidad de éste puede ser menor; mientras que en los estratos superiores el compromiso político-electoral es escaso, pero su voto tiende a emitirse con mayores estándares de reflexividad e información.

Para medir el comportamiento del Estado de México, se consideraron los datos que ofrece el Instituto Electoral de Estado de México (IEEM), en este sentido la información que se rescata son dos variables, la primera es la evolución que ha tenido la lista nominal de esta entidad de 1993 al 2015 y la segunda entorno al porcentaje de participación electoral durante el mismo periodo de tiempo.

Dentro de las estadísticas rescatadas a través de la temporalidad señalada se toman en cuenta aquellas elecciones donde se elige tanto diputaciones locales, Ayuntamientos, así como aquellas donde se renueva la titularidad del ejecutivo estatal.

Es decir, el proceso electoral del ejecutivo estatal se lleva a cabo con un año de anticipación a la renovación del ejecutivo nacional, lo cual lleva a formular la suposición que a través de esta forma se puede construir un panorama previo al comportamiento y posibles resultados a la elección presidencial, ya que como se ha hecho mención la entidad mexiquense es en la cual se concentra el mayor número de electores por entidad federativa.

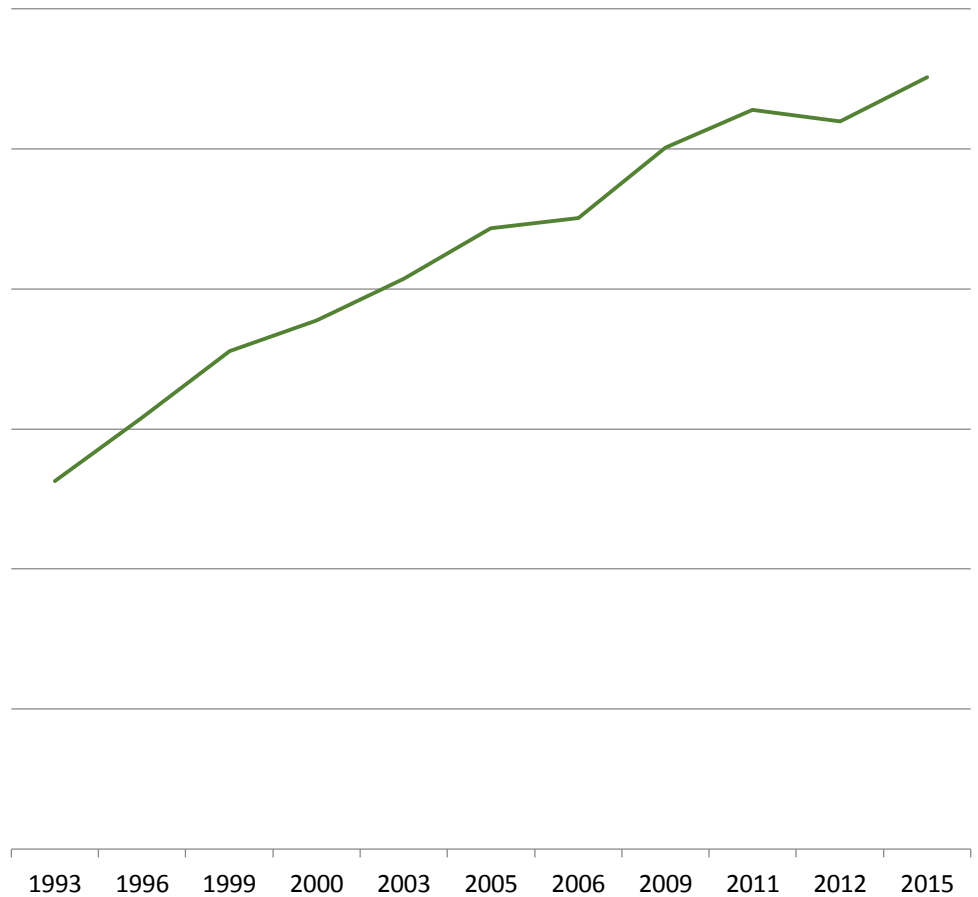
Para el cuadro se presenta el comportamiento que ha tenido la lista nominal del Estado de México, en éste se observa que a lo largo de los 23 años ha aumentado en un 47.69% la cantidad de electores que la entidad posee, dado que en 1993 la numeraria se concentra en los 5 millones 258 mil 194 personas con los instrumentos legales para hacer valer sus derechos políticos, cabe destacar esta elección (1993) fue la última organizada por la entonces Comisión Electoral del Estado de México, y es también en ésta que por primera vez a nivel nacional se utilizó la credencial para votar con fotografía cuya implementación contribuyó a brindar un ambiente de mayor transparencia a los procesos electorales. Siguiendo con la línea evolutiva en el 2015 la lista nominal ha alcanzado los 11 millones 023 mil 636 electores.

El aumento que se observa es de manera sostenida de 1993 al 2011; sin embargo esta tendencia se rompe para 2012, año en el cual en lugar de aumentar la lista nominal sufre un decremento de 159 mil 132 electores; pasando de 10 millones 555 mil 669 electores en 2011, año en el que se renueva al ejecutivo local a 10 millones 396 mil 547 en 2012, año en el cual se renueva la legislatura local así como los 125 ayuntamientos que integran la entidad mexiquense, así como la concurrencia con las elecciones federales en las cuales también se conforma el Congreso de la Unión y el ejecutivo nacional; sin embargo, para el proceso electoral de 2015 se ve un repunte de 627 mil 099 electores con respecto a la cifra de 2012; es decir un aumento promedio de 209 mil 033 personas por año transcurrido.

Cuadro 6: Comportamiento de la lista nominal del Estado de México 1993-2015

Año electoral	Lista nominal
1993	5,258,194
1996	6,161,181
1999	7,114,137
2000	7,547,729
2003	8,147,617
2005	8,869,930
2006	9,014,847
2009	10,020,332
2011	10,555,669
2012	10,396,537
2015	11,023,636

Fuente: elaboración propia con datos obtenido del IEEM, disponibles en línea en: <http://www.ieem.org.mx/moelec/memorias.html>



En materia de participación electoral, la situación es la siguiente, el índice más bajo se presenta en el año 2005, elección en la cual se eligió al gobernador de la entidad, puesto que sólo el 43.7% de los electores acudió a emitir su voto; podemos hacer mención que las elecciones comprendidas en 2003, 2005 y 2006 son los procesos que representan la menor participación electoral a lo largo del periodo de tiempo que se ha considerado, dado que sus puntos porcentuales no superó el 43% del electorado, a pesar que la elección del 2006 haya sido de carácter concurrente con el proceso electivo a nivel federal.

Del lado opuesto las elecciones que han tenido mayor participación dentro de la entidad fueron las de 2012, en la cual se alcanzaron los 67.88 puntos porcentuales, de igual modo ésta elección coincidió con el proceso electoral federal en el cual se renovó tanto el Ejecutivo Federal, así como el Congreso de la Unión;

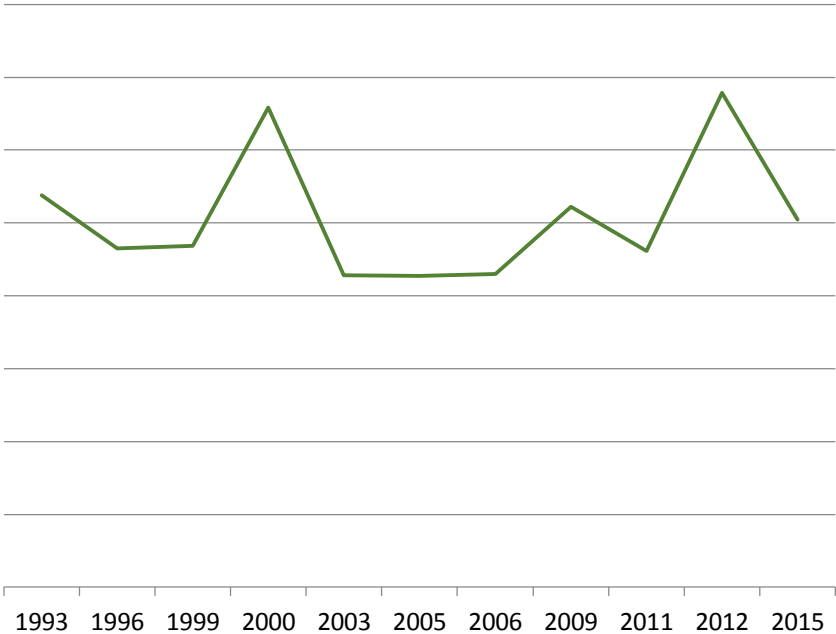
otra de las elecciones con mayor participación fue la del 2000, donde la asistencia electoral sumó el 65.8%, recordando que este proceso a nivel nacional fue histórico al tener como resultado la consolidación de la alternancia del ejecutivo a nivel nacional.

También se observa que aquellas elecciones en las cuales se corresponden a elegir al nuevo titular del ejecutivo estatal no alcanzan el 50% de afluencia electoral, lo que repercute en la legitimidad en la conformación del gobierno,

En el siguiente cuadro, se representa el comportamiento de acuerdo a la afluencia de electores a lo largo de las once elecciones que se han tomado en cuenta. En él se encuentran sombreadas corresponden a los proceso electorales en los cuales se renueva la titularidad del ejecutivo a nivel estatal, mientras que las cifras porcentuales que se encuentran en **negritas** corresponden a las elecciones en donde confluye el proceso electoral estatal con el nacional.

Cuadro 7: Participación electoral en las elecciones del Estado de México 1993-2015

Año electoral	Participación electoral
1993	53.79%
1996	46.50%
1999	46.90%
2000	65.80%
2003	42.80%
2005	42.70%
2006	43%
2009	52.20%
2011	46.15%
2012	67.88%
2015	50.45%



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del IEEM, disponibles en línea en: <http://www.ieem.org.mx/memoelec/memorias.html>

Creemos pertinente hacer referencia que así como las rutas de acción que se han implementado a lo largo de estas dos últimas décadas para el mejoramiento de la calidad democrática y ciudadana aún existen retos por vencer.

Factores como la pobreza y la desigualdad, así como la persistencia de prácticas autoritarias y clientelares, la desconfianza institucional, y las fracturas que averían la seguridad pública, vulneran de algún modo la condición de ejercer plenamente la condición de los ciudadanos, y continúan fungiendo como barreras u obstáculos para el afianzamiento de una sociedad libre, justa, equitativa e igualitaria (IFE; 2014: 13).

Algunos datos relacionados con la medición de la pobreza y por ende de la desigualdad los tomaremos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); este organismo nos proporciona estadísticas sobre la medición de la pobreza, tanto en el ámbito Nacional como en el Estatal.

En el cuadro número 6, se puede vislumbrar datos como el porcentaje y el número de personas que viven en situación de pobreza, 2010-2014; estos datos son relevantes ya que brindan un panorama sobre el contexto al cual se enfrenta la consolidación de las prácticas ciudadanas.

Cuadro 8: Medición de la pobreza en México 2014; Porcentaje, número de personas y carencias promedio 2010-2014

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos								
	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza									
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	31.5	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.5	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6	0.0	0.0	0.0
Privación social									
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.8	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5	3.6	3.5	3.5
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0	3.0	2.9	2.8
Bienestar									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8	2.3	2.1	2.0

Fuente: Cuadro obtenido del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en línea: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>

Se puede atestiguar el comportamiento que ha tenido el fenómeno de la pobreza a nivel nacional, ya que del 2010 al 2014 los datos que generan inquietud son: población en situación de pobreza, este indicador tiene un comportamiento especial ya que dentro de las cifras de índole porcentual se observa que en el único año en que se disminuyeron los índices de pobreza fue en 2012; sin embargo esta disminución es sólo en los términos porcentuales, no así en la población real, misma que está en la segunda columna del cuadro; dentro de la óptica porcentual se pasó del 46.1% para 2010 a 45.5 en 2012; habiendo una diferencia de 0.6%; sin embargo, al revisar la información proporcionada en la segunda columna del cuadro 6, se testimonia que el número real de personas en situación de pobreza va en incremento.

Otra de las categorías que hemos considerado es rezago educativo, el comportamiento de éste en el período de tiempo comprendido de 2010-2012, deja ver el avance que se ha logrado al disminuir dicha carencia de índole social; siendo 2012 el año en el cual se ha alcanzado un avance significativo en la erradicación de esta problemática obteniendo una disminución de 1.5% con respecto al 2010.

El indicador que corresponde al indicador “rezago educativo” es de relevancia dado que es una de las medidas que se requieren para el fortalecimiento de los procesos ciudadanos así como de la calidad, conciencia y cultura cívica-política.

Otro de los indicadores a destacar del cuadro número 6 es el referente al a la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, éste tiene un comportamiento incrementalista, lo cual nos permite enunciar que la mayor parte de la población mexicana vive con un ingreso que no le permite adquirir la canasta básica o alimentaria y no alimentaria; es decir, la mayor parte de la población mexicana vive en una situación de carencia de alguno de los productos y/o servicios considerados de primera necesidad.

En el contexto descrito se visualiza parte de la realidad nacional; para la situación particular de la entidad mexiquense, los datos referentes a la pobreza los encontramos en el cuadro número 7; en el cual se observa la división de la pobreza en: pobreza y pobreza extrema, donde la primer categoría representa el siguiente comportamiento; en términos porcentuales se observa un incremento, siendo el periodo comprendido por los años 2012 y 2014 donde se observa se encuentra el mayor incremento en la población en situación de pobreza , pasando del 45.3% al 49.6% para 2014; creciendo en 4.3 puntos porcentuales en tan solo dos años.

En lo respectivo a las carencias promedio que atraviesa la ciudadanía del estado de México se distingue un comportamiento estable e incluso de decremento de .2% durante el periodo de 2010-2012; quedando para los años 2012 al 2014 en 3.4% de la población dentro de este indicador.

La vulnerabilidad por carencias sociales, categoría que engloba indicadores como el rezago educativo, carencia de servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda a los servicios básicos y a la alimentación, la realidad del Estado de México se torna en un comportamiento evolutivo, en el cual se ha logrado disminuir de un 32.2% a un 23.7% de la población que presenta algún tipo de vulnerabilidad dentro del ámbito social, con ello se puede argumentar que las diversas acciones gubernamentales, así como del sector social y/o privado han coadyuvado a el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mexiquense.

Lo interesante dentro de los datos que nos ofrece este cuadro es el comportamiento que se observa en el rubro de población vulnerable por ingresos, en el cual el comportamiento es opuesto a la categoría explicada en el párrafo anterior; puesto que la población que se encuentra en este tipo de vulnerabilidad va en aumento; por ejemplo, para 2010 el 5.6% de las y los ciudadanos poseía esta categoría, lamentablemente para 2014 la cifra porcentual se situó en un 9.3%, teniendo un incremento porcentual del 4.7%, en este sentido el problema central no se encuentra en las políticas sociales, sino en los salarios o ingresos que perciben las familias, en la forma en cómo se redistribuye el capital generado.

Bajo esta lógica observamos que la mayor parte de la ciudadanía de esta entidad vive en situación de vulnerabilidad ya que sólo el 17.4% de su población se encuentra dentro del rango denominado no pobre y no vulnerable.

Para entrar en detalle a la realidad que impera en el ámbito estatal dentro del fenómeno de la pobreza contamos con el cuadro número 8; en este instrumento se brinda una perspectiva sobre la medición de la pobreza, en donde se rescatan los mismos indicadores que fueron utilizados en el cuadro número uno, mismo que refiere a la situación nación.

Cuadro 9: Medición de la pobreza en México 2014; Porcentaje, número de personas y carencias promedio 2010-2014

Indicadores	Porcentaje			Miles de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza									
Población en situación de pobreza	42.9	45.3	49.6	6,712.1	7,328.7	8,269.9	2.5	2.0	2.0
Población en situación de pobreza moderada	34.3	39.5	42.4	5,370.8	6,383.1	7,063.0	2.2	1.8	1.8
Población en situación de pobreza extrema	8.6	5.8	7.2	1,341.2	945.7	1,206.9	3.6	3.4	3.4
Población vulnerable por carencias sociales	32.2	29.5	23.7	5,031.2	4,766.1	3,944.8	1.9	1.8	1.7
Población vulnerable por ingresos	5.6	7.8	9.3	878.8	1,263.1	1,554.1	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.3	17.4	17.4	3,026.9	2,808.1	2,904.4	0.0	0.0	0.0
Privación social									
Población con al menos una carencia social	75.0	74.8	73.3	11,743.3	12,094.8	12,214.6	2.2	1.9	1.9
Población con al menos tres carencias sociales	26.6	17.8	17.1	4,159.4	2,869.9	2,856.6	3.5	3.3	3.4
Indicadores de carencia social									
Rezago educativo	18.5	15.4	15.3	2,896.9	2,492.7	2,550.6	3.1	2.6	2.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	30.7	25.3	19.7	4,807.4	4,097.7	3,280.3	2.8	2.5	2.6
Carencia por acceso a la seguridad social	59.0	64.8	60.6	9,235.5	10,468.5	10,108.6	2.5	2.0	2.0
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	12.9	10.2	10.3	2,021.5	1,649.3	1,715.8	3.4	3.0	2.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	15.9	11.5	12.4	2,489.5	1,863.9	2,061.0	3.2	2.9	2.9
Carencia por acceso a la alimentación	31.6	17.7	21.3	4,938.9	2,858.0	3,550.3	2.7	2.6	2.5
Bienestar									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	14.5	15.9	20.1	2,261.3	2,578.0	3,346.8	2.8	2.1	2.1
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	48.5	53.1	58.9	7,590.8	8,591.8	9,823.9	2.2	1.7	1.7

Fuente: Cuadro obtenido del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en línea: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>

El comportamiento que se demuestra es el siguiente, el 49.6% de la población se encuentra en situación de pobreza, de los cuales dentro de la pobreza considerada como moderada está el 42.4% contra un 7.2% de la población que sufre de pobreza extrema. En materia de rezago educativo, la entidad presenta una disminución de éste, pasando del 18.5% en 2010 al 15.3% para 2014; cómo es posible observar en el cuadro 8, el progreso para la disminución de las vulnerabilidades tanto económicas como sociales son completamente variables o divergentes, y en atención a esta divergencia es que la variables denominada

carencia por seguridad social , es la variable que genera mayor inquietud, dado que es en la cual se ha aumentado el porcentaje de población que enclava dentro de dicho rango.

El comportamiento para el rango carencia por seguridad social es el siguiente, para el año 2010 el porcentaje de población que la padecía alcanzó 59%, este porcentaje aumentó para 2012, colocándose en un 64.8% de la población mexiquense que tiene cabida en este indicador. Es necesario hacer mención que el 2012 fue el año en el cual se observa el incremento con mayor puntaje porcentual con respecto a los datos de 2010, pues el aumento alcanzó los 5.8 puntos porcentuales; para el 2014 las cifras porcentuales demuestran una disminución del 4.2% colocándose en un 60.6%; si bien es cierto que hubo una mejoría en este lapso de tiempo, dicha evolución aún sigue bajo una lógica negativa, dado que no hubo mejora alguna con respecto a los datos de 2010.

La situación anterior parece estar relacionada con el indicador de bienestar, específicamente en los que se evalúa a la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y a la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar; en ambas variables la población que está dentro de estos rangos ha aumentado, por ejemplo para la primer variable: ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, la población aumento en 5.6 puntos porcentuales durante 2010 al 2014, pasando del 14.5% al 20.1%; situación que es similar para la población con ingreso inferior a la línea de bienestar, en dicha variable se observa un aumento de 10.4 puntos porcentuales con respecto a los datos de 2010, puesto que se pasa del 48.5% a un 58.9% para 2014.

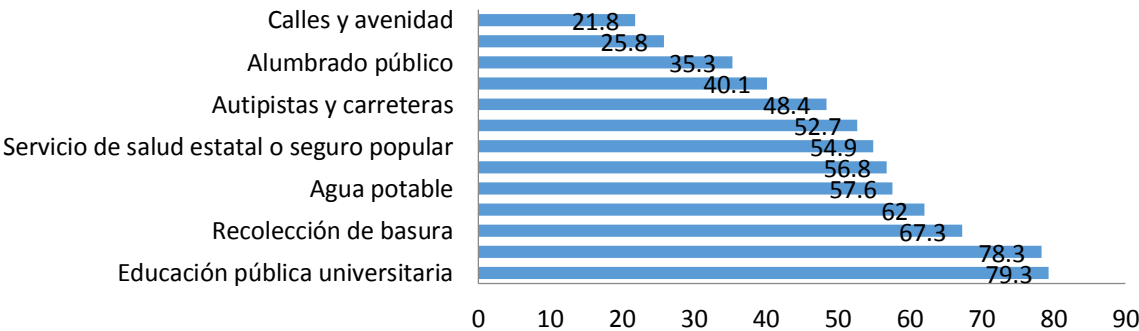
En las siguientes líneas tendremos a bien exponer algunos indicadores tanto de carácter nacional como estatal que nos ayuden a vislumbrar la calidad gubernamental, es decir, se expondrán datos que el INEGI proporciona a través de su Banco de Indicadores (BIINEGI); esta herramienta nos brinda estadísticas que nos ayuda a conocer los niveles de satisfacción y/o problemáticas a los cuales se enfrentan los servicios públicos ofrecidos por el Estado.

El primer indicador que se ha considerado arroja que el 7.9 personas de cada 10 que han realizado algún trámite, solicitud o pago han enfrentado algún obstáculo para poder llevarlo a cabo de forma expedita, es decir el 79,3% de los trámites realizados tienen alguna barrera para concretarlos satisfactoriamente, lo cual expone que sólo el 20.7% de los trámites, solicitudes o pagos se realiza de forma óptima y satisfactoria.

El indicador anterior se relaciona con aquel que tiene como objetivo cuantificar las asimetrías de información existentes al momento de realizar determinados trámites, pagos o solicitudes; este indicador exhibe que el 44.6% de las solicitudes que se requieren realizar presentan algún tipo de controversia en los requisitos o información proporcionada, por tanto esta divergencia altera la efectividad de los organismos administrativos gubernamentales.

Con respecto a la satisfacción de las ciudadanía con los servicios públicos básicos y bajo demanda, tal como se observa en la gráfica 11, los de servicios que obtuvieron mejores resultados son : la educación pública universitaria con el 79.3% a favor de ésta y en segundo sitio encontramos lo relacionado al suministro de energía eléctrica, el cual obtuvo en términos porcentuales el 78.3%; en el lado opuesto, los servicios que los ciudadanos evaluaron de forma negativa se encuentran el servicio de calles y avenidas, el cual sólo obtuvo el 21.8% de satisfacción; en tanto los elementos de seguridad pública se ubican en .el segundo puesto con menor aceptación o satisfacción con el 25,8% de aprobación

Cuadro 10: Niveles de satisfacción de los servicios públicos y bajo demanda (Estados Unidos Mexicanos)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Calidad Gubernamental, 2013.

Con la gráfica anterior se aduce que en lo respectivo a los servicios de salud proporcionados por instituciones de carácter público se encuentran situadas entre el 52.7 y el 56.8% de satisfacción hacia los servicios proporcionados, donde la institución mejor calificada es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), institución que brinda atención exclusivamente a las personas que trabajan dentro de la Administración Pública Federal; mientras que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue la institución que se situó con una menor calificación con el 52.7% , aún por debajo de las instituciones de índole estatal o de cobertura para el Seguro Popular.

La dinámica en la cual se ha manejado la política los ambientes de participación dentro de nuestro país y entidad federativa dan cuenta de la necesidad de replantearse la necesidad de mejorar las vías de acceso al poder público, a la toma de decisiones y al mejoramiento de la gestión pública gubernamental. Es evidente que las cifras que se han rescatado en este capítulo son el reflejo de la situación compleja que se vive en la nación, situación que repercute en la calidad de la cultura y conciencia cívico- política.

El contexto actual al cual se enfrenta la calidad de la participación ciudadana y de la gobernanza en la República Mexicana y por ende en el Estado de México, debe de concentrarse en el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos y as uves en la mejora de los servicios públicos; haciendo mayor énfasis en aquellos de primer orden, como la salud y la educación; ya que estos son medulares para el bienestar de las comunidades.

Es verdad que en los últimos años se ha marcado una tendencia por parte de las instituciones públicas para lograr la incorporación de sistemas que faciliten y mejoren la calidad en la prestación de los servicios, aun se percibe una brecha considerable en la reducción de los índices de pobreza y de rezago educativo en todos los estratos que configuran la Nación mexicana.

CONCLUSIONES

La importancia de abrir canales de participación en donde la ciudadanía pueda colaborar en la solución de problemas que le son comunes a un determinado grupo social se ha puesto de manifiesto a lo largo de la historia; puesto que parte de los grandes acontecimientos y transformaciones político-sociales se han generado gracias a la acción colectiva de los agentes involucrados en distintos campos de acción y cuya única finalidad es el desarrollo de condiciones que genere cierto valor público hacia la comunidad o al grupo del cual se es parte.

En este documento se ha mostrado parte de las dinámicas de cómo se genera la participación ciudadana tanto en el ambiente local así como en el nacional; ello con la impronta de sostener una postura en defensa de la relevancia que el involucramiento de diversos agentes en la esfera pública tiene para la consolidación de acciones gubernamentales de calidad, incluyentes y con un alto grado de efectividad y legitimidad. A lo largo de las páginas anteriores se expusieron nociones que brindan un panorama general sobre la situación que el país y la entidad viven respecto a la construcción de diversos canales de apertura que defiendan y tengan como misión el involucramiento de múltiples actores.

En este sentido podemos concluir que el tipo de participación que se vive en México desde la visión de Arnsperg, se encuentra en una situación ecléctica entre el *"Tokenism"* y el *"Placation"*. Ya que el primero permite a los ciudadanos opinar y ser escuchados; sin embargo aún se carece de los medios para verificar que las opiniones vertidas o debatidas sean tomadas en cuenta por los agentes que ostentan el poder público; por tanto las acciones de seguimiento y evaluación son inexistentes, lo que de algún modo garantiza la estabilidad del status quo de las elites políticas y por su parte también encontramos elementos que le son propios al *"Placation"*, ya que dentro de este nivel los ciudadanos comienza a tener mayor influencia en las decisiones, a pesar que aún siguen pasando por un ligero tokenismo o simbolismo; las acciones dentro de este espectro se caracterizan por que la actitud de la ciudadanía, ya que puede estar a la defensiva; comportamiento que es debido a sus experiencias pasadas con los agentes gubernamentales; en esta fase

es muy probable que el gobierno de apertura a los diferentes medios de participación y de dialogo externos a sus instituciones; sin embargo, éste puede diseñar los obstáculos que puedan frenar o apaciguar las ideas de los y las ciudadanas, situación que repercutiría en una información parcial que desembocaría en una solución en las organizaciones civiles

En los últimos años y tomando como base los datos rescatados se visualiza una intención clara sobre la necesidad que se ha tenido en la construcción de instituciones y procedimientos cada vez más democráticos; avances que están presentes en el perfeccionamiento de códigos, normas, leyes, instituciones u organismos que han modificado o reformado su comportamiento bajo un esquema de mayor pluralidad, transparencia y rendición de cuentas. Avances que pueden ser resultado de una mayor exigencia de organismos de carácter local, nacional e internacional, así como por las mismas exigencias ciudadanas, que son producto de una evolución o madures en la conciencia cívica-política.

Parte de la premisa anterior puede entenderse bajo el supuesto que el grueso de la población nacional, así como estatal se sitúa entre los 15 a 45 años de edad; dato que es significativo ya que se interpreta que parte de las exigencias de transformación pueden deberse a una necesidad de adecuación; necesidad que surge para hacerle frente a las demandas y necesidades que este espectro poblacional tiene respecto a la necesidad de mayores posibilidades de acceder a la información y por ende de demandar mejores rutas para la obtención de ésta.

Al filtrar el rango poblacional y contemplar aquel que enmarca a la ciudadanía, es decir a las personas que pueden hacer valer sus derechos político electorales, se vislumbra que el mayor grupo poblacional con carácter de ciudadano se concentra entre los 20-29 años; datos que superan los diez millones de electores respectivamente. Dicho resultado sirve como premisa para apoyar la idea respecto a la relación que la edad de los ciudadanos puede ser determinante para la búsqueda de la innovación y apertura democrática. Sin embargo también encontramos que existe una clara desmotivación en los jóvenes para participar en el espectro electoral; más no en el político.

Con relación a esto último, encontramos que el abstencionismo es mayor en aquellos grupos que se sitúan en un rango de edad que va de los 20 a los 25 años; pero de forma antagónica su participación en cuestiones político-sociales es mayor, situación que puede tener como motor la crítica social o inconformismo gubernamental que es frecuente en este grupo de edades.

A través de los datos mencionados y de los supuestos revisados en el documento es menester poner sobre la mesa la necesidad que se tiene para lograr la consolidación de un proyecto de transformación político-ciudadano, misma que se encuentre centrada en la renovación de los procedimientos político-electorales; en dicho proceso evolutivo se debe de visualizar a los canales de participación como instrumentos que logren acercar el poder público a los diferentes estratos sociales, y a su vez generar un mayor dinamismo que logre converger en la construcción de una democracia participativa; en donde la intervención de agentes múltiples sea el eje que comande la nueva práctica de lo político; en la cual los ciudadanos tengan la capacidad e iniciativa de intervenir en los asuntos colectivos y por supuesto que la ciudadanía tenga la habilidad y destreza para hacer valer los avances que hasta el día de hoy se tienen en el ámbito de transparencia, rendición de cuentas y de participación ciudadana.

Con lo mencionado en el párrafo anterior se habla de dos cuestiones elementales: de las capacidades y de las iniciativas, ya que se parte de la lógica siguiente: de nada sirve tener un entramado legal, procedimental y de rutas de acción incluyentes y que velen por la apertura, la rendición de cuentas y la transparencia, si los agentes a los que van dirigidos no confluyen o logran asimilar las herramientas que se les están brindando; es decir, si éstos no tienen iniciativa, habilidades, destrezas y conocimientos sobre cómo poner en marcha el engranaje institucional que se ha diseñado para lograr reconfigurar un nuevo panorama democrático, los esfuerzos tanto gubernamentales, privados o de una parte de la sociedad civil serán en vano.

Es en este punto donde se vislumbra que parte de los espacios e instituciones que se han diseñado para brindar canales de participación pueden presentar ciertas fallas, esto como consecuencia de la compatibilidad de éstos con respecto a la realidad social o cultural de las regiones, es decir, se debe de cuestionar ¿Qué tan compatibles son los canales de participación ciudadana y apertura política con el proceso democrático que se vive en la actualidad, que tanto responden tanto a las demandas como a las capacidades que la sociedad civil posee en los contextos de México?

Para ello es fundamental prestar atención en la madurez de la sociedad civil y tener presentes los vacíos legales o políticos que el mismo sistema presenta, ya que alguno de los mecanismos tienden a presentar áreas de oportunidad en su funcionamiento; comportamiento que se debe o a su diseño institucional, o por la permisividad que se ha otorgado a sí misma la clase política; situación que devalúa los actuales mecanismos de participación, haciendo que éstos carezcan en cierto sentido de relevancia o aceptación para la población.

Algunas rutas de acción para hacerle frente a la situación que se ha descrito a lo largo de estas páginas, es lograr una autonomía real de aquellos organismos cuya tarea es la fiscalización, regulación y vigilancia de la función pública, donde éstos encuentren su fuente de apoyo y legitimidad en la ciudadanía, sociedad civil u organismos de educación superior, y con ello mejorar los niveles de satisfacción y credibilidad de la rendición de cuentas, y por ende de los servicios públicos que el gobierno tiene a bien ofertar.

Para lograr el mejoramiento de la participación y calidad gubernamental, tanto a nivel nacional como estatal, es necesario centrarse en acciones que nutran los elementos tales como la innovación administrativa, a través del progreso tanto de los procedimientos como de las estructuras administrativas que se encuentren centradas en el manejo de los problemas reales de la administración y con ello generar nuevas técnicas o estrategias de gerencia.

Si bien es cierto que los avances en los rubros descritos han sido significativos, tanto en la federación como en el estado de México, a través de programas de mejora regulatoria y del diseño y funcionamiento de ventanillas únicas o electrónicas para realizar trámites, de portales de transparencia o de foros de consulta popular a través de mecanismos tanto físicos como cibernéticos, encontramos que aún existen áreas de oportunidad para poder acercar estas herramientas a la ciudadanía, así como mejorar procedimientos burocráticos que se reflejan en la optimización de tiempos y en los niveles de satisfacción ciudadana, con respecto al trabajo administrativo y gubernamental.

En lo que respecta a la materialización de las asociaciones e interacciones entre agentes públicos, civiles y privados se requiere la creación de vínculos activos, transparentes y dinámicos. Lo anterior con el objetivo de establecer las pautas, procesos y acciones necesarias para hacer más efectivas las políticas públicas; todo ello no podrá entenderse sin el desarrollo de las habilidades administrativas que tengan como foco central el delinear y delegar las responsabilidades a los diferentes actores participantes y que éstos a su vez asimilen la responsabilidad que esta nueva forma de gestión tiene.

Para lo anterior se puede implementar acciones que estén proyectadas en lograr mecanismos que generen iniciativas y consultas entre ONG's, gobierno y empresas que desemboquen en una serie de estrategias o proyectos de carácter coordinado y corresponsables. Por tanto, será necesario que estas acciones estén bajo un esquema que busque mejorar la creación y consolidación de redes públicas efectivas, ya que a través de éstas se logra tener una mejor habilidad de cooperación y corresponsabilidad entre los agentes involucrados; además que la misma pluralidad de perspectivas genera un aspecto positivo en el diseño, implementación y retroalimentación de las rutas de acción que se generen por los diferentes agentes involucrados.

Finalmente, el elemento central que debe ser alimentado es la participación, que si bien hemos visto que hay canales para llevarla a cabo, es necesaria la reconceptualización de ésta por parte de las y los ciudadanos; para dejar de definirla

únicamente dentro del espectro electoral; ya que si bien ésta es un elemento importante en la constitución de la participación, no es su única arista, se debe de crear una conceptualización con mayor amplitud en su campo de acción, viéndola como la posibilidad de los ciudadanos de involucrarse efectivamente en todo el proceso de diseño, ejecución , retroalimentación, y fiscalización de las acciones público-gubernamentales.

Por tanto, es menester cuestionarse sobre cuál es la dinámica actual en relación con la existencia tanto de organizaciones y grupos civiles o ciudadanos que se encuentran interesados tanto en la planeación, implementación y evaluación de proyectos, programas o políticas públicas y aunadas a ello si las instituciones públicas cuentan con la apertura para que esto logre funcionar correctamente.

Si retomamos el punto que nos expresa Natera Peral (2004) la gobernanza requiere de al menos dos condiciones la primera estructural y la segunda institucional; mismas que se sintetizan a través de las redes de compromisos cívicos tales como asociaciones vecinales, federaciones deportivas o culturales y las cooperativas, organizaciones que de alguna manera constituyen la nueva esencia del denominado capital social; por tanto el aspecto estructural en nuestro país se encuentra configurado y en un proceso de institucionalización, ya que si bien existen diversas organizaciones de esta estirpe, algunas de ellas se encuentran bajo el dominio de organismos políticos que buscan un beneficio individual para sus agremiados.

Además del capital social y sus organizaciones que le dan vida, algunos de los principios que son necesario fortalecer son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia; en esta lógica se puede aducir que los procesos de gobernanza y participación ciudadana dentro de la nación y de la entidad mexicana se encuentran en un proceso de construcción, ya que se exhibe una polarización, puesto que por un lado se vislumbra un impulso en la apertura político-administrativa, pero a su vez se cuentan con los elementos jurídicos, normativos y comportamentales que obstaculizan el cabal desarrollo de una participación efectiva y por ende de un proceso focalizado en la gobernanza.

REFERENCIAS

Aguilar Luis F. (2009); "Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar"; Ciudad de México, Palabras en libertad, México.

Anduiza E., Bosch A. (2004); "Comportamiento político y electoral", Madrid, Ariel, España.

Arnestein Sh. (1969); "A ladder of citizen participation", JAIP Vol. 35 No. 4, pp 216-224, disponible en: <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>

Brager G; Specht H. (1973) "Community organising" Columbia University Press, New York, EUA, disponible en: <http://cdj.oxfordjournals.org/content/10/2/135.extract>

Cerillo i Martínez A. (2005) "La gobernanza Hoy: Introducción" en La gobernanza hoy; 10 textos básicos de referencia; Madrid; INAP; España.

Chávez Carapia J.C. (2003)"Participación social retos y prospectivas" México, UNAM, ENTS.

Guillen A.; Sáenz K.; Badii H.M. y Castillo J. (2009)"Origen, espacio y niveles de participación ciudadana"; Daena International Journal of Good Conscience, disponible en: [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

Guy Peters. (2007); "Globalización, gobernanza y estado: Algunas proposiciones acerca de los procesos de gobernar"; Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 39, Caracas, Venezuela; disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1>.

Hambleton y Hogget. (1994) "The politics of decentralization: revitalizing of democracy", Basingstoke and London, Macmillan press.

Hobswan J.F. (___) "Las revoluciones Burguesas", Ediciones Pepes, México.

Kooiman Jan. (2005); "Gobernar en gobernanza" en: La gobernanza hoy: 10 textos básicos de referencia; Madrid; INAP; España.

Management Developmement and Governance Division. (1997), Governance for sustainable human development, Bureau for Policy and Programme Support, New York, January; disponible en: <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF>.

Marshall Humphrey T. (1997), "Ciudadanía y clase social" en REIS NO. 79 Julio-Septiembre, disponible en: <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>

Mayntz R. (2001); "El estado y la sociedad en la gobernanza moderna"; en Revista del CLAD Reforma y Burocracia; No. 21, disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>.

Merino M. (1996) "La participación ciudadana en la democracia", ILPES, CEPAL, Quito.

Montero Closa L. (2003); "El libro blanco sobre la gobernanza" en Revista de estudios políticos "Nueva Era"; No.119; disponible en: http://digital.csic.es/bitstream/10261/10441/1/REPNE_119_495.pdf

Morata Francesc. (2002) "Gobernanza Multinivel en la Unión Europea" en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública, Portugal; disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>.

Moreno Espinosa; (2005), "Estudio Introductorio" en los Ciudadanos de cara al Siglo XXI, UAEM, México.

Natera Peral A. (2005) "Nuevas estructuras y redes de gobernanza" en Revista Mexicana de Sociología; No.4, UNAM, México; disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2005-4/RMS005000404.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (1999) "Resolution of the Council, concerning the mandate of the Public Management Committee", Adopted by the Council at its 964 Session on 9 december 1999.

Prats Joan, Vidal José María; (2005b). Gobernanza, Dialogo euro-iberoamericano sobre el buen gobierno, España, Editoriales Colex.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); (1997); "Reconceptualising governance", Nueva York.

Rhodes R.A.W. (2005); "La nueva gobernanza, gobernar sin gobierno" en La gobernanza hoy: 10 textos básicos de referencia; Madrid, INAP, España.

Tarchys, Daniel; (2001) "Wealth, values, institutions: trends in government and governance", en Governance in the 21st century, France, OCDE.

Valaskakis, Kimon; (2001) "Long-term trends in global governance: from 'Westphalia' to 'Seattle'", en OCDE, Governance in the 21st century, France, OCDE

Vicher Diana; (2014); “El laberinto de la gobernanza”; INAP; México.

World Bank. (1989) “Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth : a long-term perspective study” World Bank; disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

World Development. (1997); “The State in a changing world”; Washington, World Bank-Oxford University Press.

Whittingham Munevar M.V. (2003); “Aportes de la teoría y la praxis de la nueva gobernanza”; en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No.33; Octubre, Caracas, Venezuela; disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665007.pdf>.

WWW.IAP2.ORG/page/81/