

Políticas públicas y participación social: hacia la generación del capital social en el México del Siglo XXI

Fecha de recepción: 03-06-2014

Fecha de aceptación: 18-06-2014

Luis Fernando Villafuerte Valdés¹

RESUMEN

El proceso de cambio político en México se caracteriza por estar en un momento de gran incertidumbre, ya que las transformaciones en la estructura política se han centrado en el aspecto institucional y económico, pero se ha dejado de lado las reformas necesarias para coadyuvar un cambio en las prácticas sociales que posibiliten la construcción de una ciudadanía bajo parámetros de mayores cualidades cívicas. Esto último es uno de los mayores retos de la transición mexicana, en el cual, la elaboración de las políticas públicas, deben de contener mecanismos de una participación social más significativa y con mayor responsabilidad social. Así, este ensayo trata acerca de las bondades que contendría la participación de la sociedad civil dentro del ciclo de las políticas públicas, como un elemento que permitiría profundizar y consolidar la democracia en México.

Palabras claves: Reforma del Estado, políticas públicas, sociedad civil, capital social.

¹ Académico de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana. Doctor en ciencias políticas y administración pública, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: lvillafuerte@uv.mx

ABSTRACT

The process of political change in Mexico is characterized by being at a time of great uncertainty, that the changes in the political structure have focused on the institutional and economic aspect but is has set aside the necessary reforms to facilitate a change in the social practices that enable the construction of citizenship under parameters of major civic qualities. The latter is one of the major challenges of the Mexican transition, in which the elaboration of public policies, must contain mechanisms for a more meaningful social participation and greater social responsibility. Thus, this essay deals with the benefits which would include the participation of civil society in the cycle of public policy as an element which would deepen and consolidate democracy in Mexico.

Keywords: reform of the State, public policy, civil society, social capital.

Introducción

El sistema político mexicano en esta primera década del siglo XXI está caracterizado por una gran desconfianza hacia sus instituciones por parte de la ciudadanía, y esto se debe a que el régimen político está atravesando una grave crisis de representación política. Sin embargo, también es necesario decir que esta crisis de la representación política no es exclusiva de México, ya que es parte de un entorno global, en donde los diversos sistemas políticos no han podido resolver los problemas sociales más urgentes, generándose así, un creciente nivel de desigualdades sociales en muchos países, sobre todo en los denominados como *Economías Emergentes*, aunado a que además que hay un creciente nivel de *cinismo* en las clases políticas que hace que la ciudadanía desconfíe cada vez más de ellos.

Este cuadro de descomposición social se acrecienta cuando partimos de la idea de que con la globalización, en lugar de generar una distribución de la riqueza más equitativa, hay una concentración de riqueza cada vez mayor en pocas manos y un aumento de los márgenes de pobreza en la mayoría de la población, generándose un proceso de mayor inequidad en la estructura social.

En este escenario de crecientes brechas sociales, los actores políticos han sido incapaces de articular estrategias para resolver estos problemas, así que las instituciones políticas tradicionales de intermediación entre la sociedad y el sistema político están atravesando una fuerte etapa de cuestionamiento en cuanto a su actuar y en sus funciones, así, los partidos políticos y las legislaturas son objetos de fuertes críticas por parte de la ciudadanía, ya sea por su ineficacia en cuanto a solucionar problemas, o su dispendio económico en su accionar, o la falta de ética en su desempeño; por lo que ante esta situación, la sociedad civil crea sus propios mecanismos para buscar nuevas formas de interactuar con el sistema político, y poder obtener mejores resultados en cuanto a las acciones del Estado hacia la ciudadanía, y es a partir de esta situación como se conceptualizan y se desarrollan las innovaciones gubernamentales, las cuales actúan en una doble dirección: por un lado, permite construir mejores referencias del *performance* gubernamental en cuanto a sus políticas públicas. Y por el otro, le permite al Estado obtener márgenes de legitimidad en cuanto a sus acciones.

En este sentido, este artículo se estructura a partir de dos ejes. En el primero, se hablará de la crisis del Estado en México, en donde debido al agotamiento de las formas tradicionales de representación política, y con la suma de la situación de una ineficiente administración pública –la cual desgastó los niveles de aprobación por parte de la ciudadanía–, llevaron al entendimiento de la necesidad de impulsar reformas tanto estructurales como sociales para reconstruir esta legitimidad perdida en la acción del Estado; de ahí, se desprende la segunda parte de este ensayo, el cual recuperará los dos mecanismos que el Estado impulsó de manera más o menos sistemática para promover una mejora en cuanto a los procesos de gestión de la

administración pública: uno es el diseño de las políticas públicas y el otro es el de la participación ciudadana, cobijada bajo el concepto del capital social.

Reforma del Estado ¿Cambio o Inercias?

Las bases para el proyecto de “modernización” del Estado Mexicano impulsado en el año 1982, y fundamentado bajo la idea del agotamiento del modelo político administrativo con que se había construido el México post revolucionario, la visible crisis económica que se vivió en México a partir del año ya citado, evidenciaban la necesidad de redefinir la lógica de la administración pública en el país, delineando al menos en el discurso la idea de la construcción de una burocracia más racional en una perspectiva “weberiana”, y para ello se incorporó dentro de la Administración Pública en sus distintos niveles de gobierno los criterios de la “Nueva Gestión Pública” (*New Public Management*), los cuales acompañarían a las reformas económicas estructurales en el país y a la reforma política en el país.

Esta nueva visión de la administración pública se basaba en la idea de incorporar elementos de la Administración Privada a la Administración Pública, asumiendo una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental. Esto tenía como idea la transformación del Estado mediante tres planos:

- (a) Acercamiento entre las técnicas de gestión del sector privado y el sector público;
- (b) Cambio de un modelo Legal-Funcional a un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados, y
- (c) Mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad.

La idea de recuperar estos niveles en la gestión pública es impulsar: (a) Un Estado más descentralizado, (b) Menos control jerárquico al interior de las organizaciones del Estado (c) Mayor rendición de cuentas, y (d) Hacer más eficiente la Administración Pública.

Sin embargo, es importante decir que esta reforma se quedó a un nivel de simple discurso, ya que aunque por ejemplo, se construyeron figuras como el servicio civil de carrera de la administración pública, no existen formalmente exámenes de oposición pública para ocupar puestos dentro de la administración pública, y la renovación de cuadros administrativos u organigramas se dan según criterios políticos cada seis, o tres años dependiendo del nivel gubernamental que se trate, los presupuestos según resultados, los Programas Operativos Anuales (POA) y toda esta terminología son simplemente una moda que no ha logrado impactar en la eficiencia ni la eficacia de la administración pública.

Los intentos de las reformas administrativas resultaban cosméticas, ya que en los planos de las reformas políticas, económicas, sociales, etcétera no alcanzaban a realizar transformaciones de gran envergadura y que cambiarán a prácticas y dinámicas más democráticas en el país, por lo que entonces se plantearía la pregunta

de que sería necesario cambiar para que realmente se lograrán establecer relaciones más democráticas en el país, y la respuesta se podría encontrar en la idea de realizar cambios en los imaginarios políticos colectivos, es decir, lograr transformar poco a poco la cultura política de la sociedad, que permitiera el empoderar a sectores de la sociedad y se pudiera lograr un cambio que lograra enraizar las prácticas democráticas y por lo tanto, se pudieran construir relaciones democráticas, que incorporaran exigencias sociales de origen en una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, así que la transparencia, la rendición de cuentas, la exigencia de un Estado de Derecho pleno y real fuera exigido por la ciudadanía e incluso incorporado desde la propia construcción de la política pública, así que esto nos lleva a la pregunta de cómo construir nuevos puentes de relación entre la ciudadanía y el Estado y una de las posibles respuestas se encuentra en la hechura de la política pública, la cual incorpore una idea de la política pública desde abajo, como un nuevo mecanismo de incorporar la exigibilidad por parte de la sociedad al Estado Mexicano.

75

Nueva gestión pública: Políticas Públicas y Participación Social en México ¿Herederas del autoritarismo mexicano?

Las reformas estructurales y políticas que se impulsaron en México en el último cuarto del siglo XX, representaban un intento de impulsar una reforma democrática y económica que atravesara todos los niveles estructurales que conformaban al país. Sin embargo, al final, faltó la voluntad política y las reformas quedaron en simples actualizaciones legales y administrativas acotadas en sí mismas, las cuales no buscaban una reforma de largo plazo, sino pequeñas modificaciones para “salir del paso” al contexto internacional y nacional que vivía el país. Por lo que posteriormente, estas pequeñas actualizaciones desecharon formalmente los intentos de realizar una reforma del Estado y todo lo que ello implicaba.

Con la llegada del siglo XX, el país vivió un proceso de alternancia política con el ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la república, y a pesar de que en términos de políticas económicas coincidían plenamente con los gobiernos tecnocráticos del PRI, en su accionar político administrativo, hubo un estancamiento en cuanto a las propuestas para mejorar las políticas públicas, ya que se concentraron en una agenda política muy concreta, El presidente Vicente Fox (2000 – 2006) en reformas económicas, y el Presidente Calderón (2006 – 2012) en las lucha contra el crimen organizado, por lo que las reformas estructurales de gran calado tuvieron que esperar hasta la recuperación de la presidencia por parte del PRI en el año 2012.

En este contexto, las reformas estructurales en el país se convirtieron en una prioridad para el gobierno federal encabezado por el priista Enrique Peña Nieto, quien en el año 2012 tomo posesión como presidente de la república en México, dejando atrás 12 años de administración panista. En total, para el año del 2014, se

concretaron 11 reformas estructurales, las cuales tienen la finalidad de modernizar en términos de los parámetros de la competitividad y la transparencia el manejo en áreas estratégicas del país, sin embargo, tendríamos que manejar con mucho cuidado estas aseveraciones por parte del discurso gubernamental, ya que no necesariamente hay un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas en la hechura de estas reformas en el país.

La idea de las reformas es la de aumentar la eficiencia y la asertividad en la implementación de las políticas públicas, mejorar la gestión y ahorrar en el gasto público cumpliendo el adagio de la administración pública, “hacer más con menos”.

En este sentido, las 11 reformas estructurales aprobadas en el periodo del 2012 al 2014, tienen una lógica de volver más competitivo los diversos sectores involucrados en estas transformaciones, involucrando elementos en cada una de ellas que engloban la idea de la nueva gestión pública o de la gobernanza, en temas muy puntuales, por ejemplo. Las reformas estructurales y una definición a grandes rasgos serían las que se muestran en el Cuadro 1.

76

Cuadro 1
Reformas estructurales

Reforma	Definición de cambios desde la mirada de la nueva gestión pública, la gobernanza y el desarrollo económico social
Reforma Energética	<p>Referida a la privatización de empresas productoras de combustibles y energía actualmente en manos de gobiernos, con el propósito de impulsar la oferta estable de fuentes de energía liberando los precios para reflejar escasez y fomentar la cuantiosa inversión necesaria.</p> <p>Enfrenta el problema de empresas estatales improductivas, dominadas por sindicatos privilegiados y subsidios gubernamentales. Busca el saneamiento de finanzas públicas, oferta confiable de energía e innovación para el descubrimiento de nuevas fuentes. Se busca lo que puede ser llamado flexibilización de la oferta por medio de su diversificación en varias empresas y no en monopolios nacionales.</p>
Reforma en Telecomunicaciones	<p>Referida al terreno de telefonía, internet, televisión por cable y similares, para ponerse al día en los avances tecnológicos, aceptar la convergencia de servicios y promover la competitividad con mercados abiertos y libres</p>
Competencia Económica	<p>La idea de esta reforma surgió debido a la idea de que el desarrollo económico, la productividad y la competitividad del país se habían visto frenados por la existencia de restricciones a la libre concurrencia y distorsiones a la competencia económica, así como por la ausencia de medidas que previeran los monopolios y conductas anticompetitivas, consistentes en prácticas monopólicas, concentraciones ilícitas y barreras que disminuyen, dañan, impiden o condicionan de cualquier forma la libre concurrencia o la competencia económica</p> <p>Para enfrentar estos obstáculos, se impulsó la nueva Ley Federal de Competencia Económica que implementa un nuevo sistema de competencia económica en el país, con la que se busca generar un mercado interno no solamente con mayor competencia, sino más robusto, competitivo y dinámico, con procesos económicos más eficientes, mejor tecnología, más infraestructura e insumos más baratos, de manera que las personas y empresas puedan aprovechar mejor sus recursos para generar riqueza y ser más productivas. En un marco de una sana competencia, también se incentivará la participación de más agentes económicos, así como la inversión nacional y extranjera.</p> <p>En la reforma se establecen tres ejes estratégicos:</p>

Continuación Cuadro 1

Reforma	Definición de cambios desde la mirada de la nueva gestión pública, la gobernanza y el desarrollo económico social
Reforma Financiera	<p>Las reformas las podemos ubicar en los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- En el área de la banca de desarrollo, la reforma se centra en el crear mecanismos de otorgamiento de créditos enfocados a las áreas prioritarias que realmente estén orientadas a la generación de condiciones de desarrollo del país, los estados o los municipios o regiones sociales, orientadas a la infraestructura, las PYMES y la creación y desarrollo de patentes. 2.- Modificación del marco legal en la banca comercial y las instituciones de crédito, para incentivar que presten más y más barato 3.- Facilita a los bancos cobrar las garantías de préstamos incobrables. 4.- Se crea un buró de entidades financieras con información sobre las prácticas de cada una de ellas y las sanciones administrativas que les han sido impuestas. 5.- Insta un Sistema Arbitral en Materia Financiera, como un procedimiento de solución de controversias entre las instituciones y sus usuarios. 6.- Bancos y entidades no podrán condicionar la compra de un producto financiero a la adquisición de otro producto; es decir, se prohíben ventas atadas. 7.- Los clientes pueden transferir sus créditos al consumo a otra entidad financiera, o sus operaciones bancarias a otro banco.
Reforma Hacendaria	<p>La reforma hacendaria se presentó bajo la lógica de volver más competitiva la recaudación en el país, ya que de manera histórica es muy baja, la idea es muy clara, el país recauda poco, de ahí que se necesitan mayores ingresos, pues no hay política pública sin recursos y actualmente el gasto del gobierno es superior a los ingresos. En este sentido se hizo una propuesta de reforma que según tenía la idea de aumentar la base gravable y de contribuyentes, pero al mismo tiempo simplificar los procesos administrativos, así que a grandes rasgos, la reforma contenía los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Obligatoriedad de la facturación electrónica para todas las actividades económicas de empadronarse en el régimen de incorporación fiscal. 2.- Desaparición del régimen de pequeños contribuyentes en sector primario (actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras) y autotransporte. 3.- No cobrar el IVA a alimentos y medicinas. 4.- Eliminación de la mitad de los regímenes especiales y de otros tantos tratamientos especiales como el régimen de consolidación fiscal y la deducción inmediata de inversión. 5.- Cobrar una tasa de 10% a las ganancias de capital en la Bolsa. 6.- Eliminación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y del Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE). También destacan el aumento de 30% a 32% en el Impuesto sobre la Renta (ISR) para quienes tienen un salario mensual promedio de 41 mil 666 pesos. 7.- Recibos de nómina y de honorarios asimilados para ser deducibles tendrán que ser electrónicos. 8.- El Impuesto al valor agregado (IVA) se homologa la tasa del 16% y se elimina la tasa del 11% en la zona fronteriza.
Reforma Laboral	<p>Referida a las leyes de trabajo, tribunales laborales, salarios mínimos, sindicatos, seguro de desempleo y demás, creados bajo las mentalidades de protección sesgada a favor de los trabajadores, pero que han producido efectos adversos como desempleo crónico e inversiones menores a las posibles. La solución es una legislación flexible que permita contrataciones y despidos simplificados sin chantajes sindicales, con elevaciones de salarios dependientes de la productividad y disponibilidad de trabajadores.</p>
Reforma Educativa	<p>Esta es una de las reformas más polémicas, en la medida en que el Sindicato de Maestros de sistema Público de básica y media y media superior es uno de los más poderosos de México, América Latina e incluso a nivel mundial ya que a pesar de la opacidad de la dirigencia del sindicato, datos oficiales del mismo para el año del 2012, el sindicato tenía un millón 207 mil 834 maes-</p>

Continuación Cuadro 1

Reforma	Definición de cambios desde la mirada de la nueva gestión pública, la gobernanza y el desarrollo económico social
	<p>tros agremiados, y por concepto de cuotas sindicales, el SNTE reporto más de 100 millones de pesos por mes y un nómina mensual de 56 mil 063 millones de pesos, nómina que por cierto, es necesario decir que es financiado con dinero de los contribuyentes y que el manejo que hace la dirigencia del sindicato de esos ingresos, provenientes de las cuotas de sus agremiados, es poco transparente, ya que ninguna institución puede pedir cuentas y sólo la base del magisterio puede solicitar a los dirigentes en qué se gasta esos ingresos, lo cual, obviamente nunca sucede.</p> <p>Los puntos esenciales de la reforma educativa serían los siguientes:</p> <p>1.- Se va a crear el Sistema de Servicio Profesional Docente, el cual estará integrado por concursos de ingresos para docentes y para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior. Con dicha creación se estarían fijando los términos para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio.</p> <p>El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tendrá atribuciones para evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional.</p> <p>2.- Se busca que la evaluación magisterial, en primer lugar, no sea potestativa o voluntaria, sino obligatoria para todos los maestros; segundo, que la evaluación no sea pactable; y tercero, que tenga consecuencias jurídicas, es decir, el maestro que repruebe la evaluación se tendrá que ir.</p> <p>3.- Se crean las escuelas dignas y escuelas de tiempo completo con criterios de calidad, equidad y autonomía de gestión de las escuelas, es decir, se busca darle a cada escuela, los medios necesarios para que cada director haga las mejoras de infraestructura, compre los materiales didácticos, equipe a las escuelas, etcétera.</p> <p>4.- Se crea el Sistema de Información y Gestión Educativa. Este tiene como propósito realizar un censo de escuelas, profesores y alumnos, con el fin de corroborar datos, porque por increíble que parezca no se sabe con exactitud cuántas escuelas, alumnos, o maestros hay en el sistema educativo mexicano.</p>
Código Nacional de Procedimientos Penales	<p>El nuevo código de procedimientos penales, trata en su espíritu de modernizar el sistema jurídico del país, dando paso al tránsito de un sistema penal inquisitivo a uno acusatorio, en donde los juicios orales y la presunción de inocencia se convierten en el eje del nuevo sistema jurídico, en donde la idea es agilizar los tiempos de los juicios, y dar un juicio justo a los indiciados se convierte en una prioridad.</p> <p>Podemos decir que la reforma al código de procedimientos penales tiene la intencionalidad de reducir los tiempos para los actos de judicialización e intervención de los actos penales, este nuevo ordenamiento tiene implicaciones en los delitos federales y del fuero común, por eso se le conoce como Código Único.</p>
Ley de amparo	<p>La nueva ley de amparo destaca la posibilidad de promover juicios de amparo en contra de omisiones de autoridades que violen tanto los derechos humanos como las garantías para su protección reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados Internacionales de los que México sea parte.</p> <p>Además, se establece que los juicios de amparo podrían promoverse no sólo por aquellas personas que acrediten tener interés jurídico, sino también aquellas que acrediten ser titulares de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo.</p>
Reforma Político Electoral	<p>1. Reelección legislativa, con el visto bueno de los partidos políticos</p> <p>2. Reelección para diputados locales y alcaldes</p> <p>Los congresos locales quedan obligados a legislar para introducir esta figura en sus leyes estatales.</p>

Continuación Cuadro 1

Reforma	Definición de cambios desde la mirada de la nueva gestión pública, la gobernanza y el desarrollo económico social
	<p>3. Crear un nuevo Instituto encargado de la coordinación de las elecciones Federales y dotará de autonomía a los consejos electorales estatales. Se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), que sustituirá al Instituto Federal Electoral (IFE). El número de consejeros subirá de nueve a 11. El INE no organizará todas las elecciones, sino que se encargará principalmente de las federales y se coordinará con los órganos estatales para las locales. Podrá organizar contiendas en los estados a petición de una entidad o atraerlas cuando considere que pueda haber inequidad.</p> <p>4. Retirar el control de los institutos electorales estatales de los congresos</p> <p>5. Nulidad de elecciones sólo en rebase de gastos de campaña “determinante” y “sistemático”</p> <p>6. Más votos para mantener un partido político</p> <p>Aumento del 2% al 3% el porcentaje de votos que un partido deberá obtener para conservar el registro.</p> <p>7. Reducen el tiempo entre la elección y la toma de protesta</p> <p>8. Paridad entre hombres y mujeres en el Congreso</p> <p>Las candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado deberán ser 50% para hombres y mujeres por igual.</p> <p>9. Gobiernos de coalición</p> <p>El tema de los gobiernos de coalición corresponde al ámbito del régimen de gobierno, en este punto, el presidente podrá optar por esta figura de gobierno de coalición en cualquier momento de su gestión, después de haber firmado un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación del Senado.</p> <p>10.- Instrumentos de participación ciudadana</p>
Reforma en Materia de Transparencia	<p>La reforma en materia de transparencia se centraron en dotar de mayores atribuciones a modificaciones al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), las reformas están orientadas a crear un órgano autónomo constitucional, que garantice el derecho al acceso a la información, la protección de datos personales en manos de particulares y la transparencia. En estas nuevas atribuciones el IFAI está facultado para actuar como segunda instancia ante un posible incumplimiento de los institutos estatales, a fin de asegurar el derecho de acceso a la información.</p> <p>En términos muy esquemáticos, los principales aspectos de la reforma podríamos enumerarlos a partir de la siguiente lista</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se amplía el catálogo de sujetos obligados, entre los que destacan los partidos políticos y sindicatos. 2. Se establece la obligación de publicar en medios electrónicos indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de objetivos y resultados obtenidos. 3. Se establece a nivel constitucional la reserva de información por razones de seguridad nacional. 4. Se dota de autonomía constitucional al IFAI; así como a los organismos estatales garantes del derecho de acceso a la información.

Cuadro resumen elaborado por el autor

Como claramente se ve, estas reformas tienen un gran sentido técnico administrativo, incluyendo conceptos como el de transparencia, pero no incluye ningún capítulo acerca de la participación social o el cómo incluir a la sociedad dentro de estos procesos para mejorar la calidad y la eficiencia de la política pública.

Es así como surge la necesidad de un nuevo pacto social que permita una mejor gobernabilidad en este contexto de desafección social e inequidad en la que se vive dentro del mundo globalizado y especialmente un país como México (Oxhorn, 2000, 2001); y este nuevo pacto es muy claro; de lo que se trata es de vincular en verdad la política institucional y el desarrollo en su sentido más amplio, pues la apuesta es; como vincular esta “nueva” dinámica que conlleve generar niveles de desarrollo social con una correcta distribución de la riqueza con prácticas más democráticas, tanto institucionales como dentro de los criterios de la participación de la sociedad civil.

Es en este contexto, cuando el desafío central en el país es estructurar e impulsar políticas, planes y programas públicos que permitan romper las brechas de inequidad y ausencia de desarrollo, a través de consensos políticos, sociales y técnicos. En esa lógica, es vital que la agenda pública, coadyuve a la estabilidad y continuidad de las reformas democráticas. Pero para lograr este objetivo, se torna necesario que la Administración Pública y la Sociedad Civil impulsen una gestión estratégica y eficiente de las inversiones fiscales y los consensos democráticos, para mejorar y profundizar la calidad de la democracia en el país.

En este sentido, los criterios enumerados por los organismos internacionales como el FMI; el BM y el BID, incorporan la idea de establecer una participación directa entre los distintos actores de la esfera gubernamental, económica y social para elaborar mejores y más eficientes Políticas Públicas, así ellos proponen impulsar una gestión pública participativa que ha de construirse bajo los parámetros siguientes: (a) Una planificación por objetivos (focalización y estándares de calidad); (b) Gestión financiera (uso eficiente de los recursos); (c) Gestión presupuestaria (superávit fiscal y evaluación dinámica de programas), y (d) Inclusión social en las políticas.

La forma de presionar se puede dar en dos sentidos: por un lado, fortaleciendo la construcción de una sociedad civil más participativa; y por el otro, a través de la generación de políticas públicas, las cuales incorporen precisamente el potencial democratizador de la sociedad civil, pero que sea canalizado a partir de esquemas de interacción en la hechura y la planeación de las políticas públicas “desde abajo”, para que se conviertan en elementos potenciales de democratización de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, así como también pueden convertirse en el mecanismo que equilibre y que dé la pauta para la construcción de la nueva gobernabilidad a las acciones políticas del Estado.

En este sentido, el potencial de la vinculación entre la sociedad civil y el Estado a través de las políticas públicas, adquiere una dimensión muy importante, ya que si partimos de la definición de las políticas públicas dadas por un documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional y avaladas por el BID, que la conceptualiza como la “articulación estratégica de propósitos ejecutados en torno a planes y programas que, teniendo como telón de fondo un paradigma de desarrollo, buscan determinados objetivos de equidad, crecimiento y concertación social”. Si potencializáramos esta definición, la elaboración de las políticas públicas nos darían una serie condiciones

que nos permitirían mejorar la eficiencia en la gestión pública participativa, y estas condiciones serían: (a) Coherencia de objetivos con visión de desarrollo, (b) Coherencia intersectorial, (c) Viabilidad fiscal, (d) Mecanismos claros de evaluación ex ante y ex post, (e) Participación, (f) Impactos definidos en el tiempo, (g) Focalización en grupos objetivos, (h) Visibilidad y respaldo ciudadano, y (i) Transparencia.

En este contexto, la idea central de esta definición es que existe un lazo implícito entre la democratización de la sociedad con la hechura de las políticas públicas y, por lo tanto se ayudaría a consolidar a la misma democracia en regímenes post-autoritarios, como el caso mexicano, ya que permitiría empoderar pero a su vez crear una conciencia de una cultura política más cívica que permita enraizar las prácticas democráticas sociales e institucionales y que a la larga se tornen irreversibles estas prácticas en el país.

Sin embargo, en la realidad encontramos que las reformas estructurales que se han impulsado para la modernización del Estado, en el fondo no generan condiciones de relaciones más participativas y democráticas por parte del mismo, al contrario, terminan siendo diseños políticos que canalizan y reducen el potencial democratizador de la participación de la sociedad civil, y que tienen la intención de generar una vez más gobernabilidad en el país, y en consecuencia la idea de generar condiciones para la gobernanza quedan en un segundo plano. Este fenómeno es muy claro en diversas experiencias latinoamericanas y especialmente para el caso mexicano, ya que con la implementación de estas políticas neoliberales, encontramos que “aumenta la brecha entre lo social y lo político, expresado en el fomento de la sociedad civil (lo privado), como negación de la política o como expresión de los déficits de la política” (Escobar, 2004:100).

En este sentido, resultan insuficientes las estrategias que se implementan para crear y consolidar las redes entre la sociedad civil y el Estado, ya que de fondo, la esencia de la política pública en México no es el crear esta interrelación, sino es el de distender el ambiente político, creando mecanismos de participación social, pero con el único fin de canalizar las posibles causas del descontento social y seguir construyendo los márgenes de gobernabilidad que el sistema político necesita. Así, los avances que hay en América Latina en cuanto a experimentos de innovaciones democráticas, en México no se han consolidado de manera directa, ya que el presupuesto participativo, los tribunales populares y los comités barriales, no surgen como parte de la experiencia de la autoorganización social, sino son el resultado de la organización “desde arriba”; es decir, muchas veces son creadas a iniciativa del propio sector gubernamental, por lo que el potencial de democratización de la sociedad civil en México queda relegado a una instancia en que son controladas y delineadas por el propio Estado.

Así, la hechura de la política pública sigue siendo controlada, diseñada y regulada por el propio Estado, lo que implica que las políticas públicas generadas y sectorizadas, realmente no impactan de una manera directa en la resolución de

los problemas a abordar, y este es el problema central en el debate del papel de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la política pública. La idea es establecer lazos de verdadera corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía, ya que esto generaría una doble vertiente para la democratización del sistema político en México, pues debe: “por un lado, posibilitar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social y, por otro lado, la de ampliar la cobertura, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y con ello contribuir al logro de una mayor equidad social” (Escobar, 2004: 105).

Pero esto no es así, ya que al momento en que esta corresponsabilidad no se genera, la mayoría de las políticas públicas implementadas, simplemente se convierten en estrategias paliativas de la resolución del problema social, y en este sentido se ha determinado empíricamente que los indicadores de la inequidad social siguen siendo muy altos en un país como México.

82

Un ejemplo muy claro de esta situación la tenemos en el hecho de que de acuerdo con la última medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social/2014, para el 2014, el país contaba con una población de 122 millones de personas en números cerrados, pero de esta población, el país contaba con 53.3 millones de gente viviendo en condiciones de pobreza, quienes tienen carencias en servicios de salud, alimentación seguridad social y vivienda.

El problema fundamental de este fracaso en las políticas sociales que el Estado ha impulsado en estos años, se debe a que nunca se estableció una verdadera estrategia de combate a la pobreza que vinculara la política económica y la social, y que los programas fueron asistencialistas, paternalistas.

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su capítulo sobre México y su avance en los Objetivos del Milenio informó que los niveles de pobreza no disminuyen en el país desde hace tres décadas (desde 1988 comenzaron las mediciones oficiales de la pobreza) debido al pobre crecimiento de la economía nacional que, en promedio, es de un punto porcentual cada quince años.

Reconoció que los índices sí han disminuido; sin embargo, en ese mismo lapso aumentó la cantidad de pobres, toda vez que dos factores se juntaron: el nulo avance económico y el crecimiento demográfico, ya que de 1987 a la fecha son 30 millones personas más. (ver el Cuadro 2 a continuación)

Cuadro 2
Evolución de la pobreza por ingresos
(Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social)

		Evolución de la Pobreza por Ingresos									Grado de cohesión Social		
		Alimentaria			Capacidades			Patrimonio			Coeficiente de Gini		
Clave de entidad	Entidad federativa	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
	Nacional	23.7	24.1	18.8	31.3	31.8	26.7	53.2	53.6	51.3	0.562	0.552	0.500
01	Aguascalientes	18.3	11.2	13.8	25.9	16.9	21.0	49.4	37.8	45.4	0.488	0.454	0.437
02	Baja California	9.0	5.0	9.8	14.6	8.3	16.2	35.8	23.7	40.5	0.476	0.446	0.399
03	Baja California Sur	10.7	8.4	7.8	16.6	13.1	12.8	37.8	31.9	32.3	0.458	0.493	0.444
04	Campeche	28.1	37.7	21.3	36.8	45.8	29.4	60.3	66.8	53.7	0.504	0.520	0.472
05	Coahuila	13.2	9.3	9.2	20.1	14.9	15.3	43.1	36.2	38.8	0.510	0.465	0.417
06	Colima	16.5	18.2	13.3	23.7	25.4	20.2	46.6	47.7	43.0	0.500	0.511	0.445
07	Chiapas	46.2	53.3	48.6	55.1	61.5	58.0	75.1	79.1	78.1	0.543	0.542	0.515
08	Chihuahua	12.4	9.5	13.6	18.2	13.6	20.5	39.2	30.2	44.5	0.509	0.507	0.415
09	Distrito Federal	8.7	5.8	7.7	14.2	9.9	12.6	34.6	28.0	31.7	0.536	0.505	0.439
10	Durango	20.8	20.6	17.8	28.5	27.3	25.2	51.8	48.4	49.7	0.486	0.478	0.450
11	Guanajuato	29.5	26.7	21.0	38.3	34.4	29.6	61.6	56.2	55.1	0.519	0.525	0.463
12	Guerrero	40.6	50.8	38.4	49.2	58.4	48.0	69.9	75.7	71.0	0.542	0.549	0.479
13	Hidalgo	34.2	34.6	21.3	42.6	42.3	29.3	64.0	62.1	53.1	0.528	0.531	0.471
14	Jalisco	18.7	13.8	13.4	26.1	20.0	20.2	48.7	41.3	43.2	0.580	0.523	0.444
15	México	17.8	17.6	18.2	25.2	24.8	26.3	48.3	47.7	51.2	0.520	0.498	0.438
16	Mochoacán	26.7	31.6	23.1	35.1	39.9	32.0	58.1	61.6	57.7	0.543	0.502	0.458
17	Morelos	18.0	24.1	15.0	25.4	31.9	22.0	48.2	53.1	44.8	0.532	0.561	0.459
18	Nayarit	19.6	23.4	15.4	27.1	30.8	22.1	50.0	52.7	44.4	0.501	0.493	0.465
19	Nuevo León	9.6	5.9	7.8	15.1	9.9	13.3	35.6	28.0	35.8	0.499	0.469	0.407
20	Oaxaca	41.3	52.7	35.4	49.9	60.0	44.6	70.4	76.1	67.4	0.517	0.565	0.503
21	Puebla	34.2	40.3	30.0	42.6	48.5	39.4	63.8	68.0	63.6	0.563	0.554	0.486
22	Querétaro	26.4	23.4	15.2	34.1	30.1	22.1	55.7	50.4	44.5	0.583	0.529	0.481
23	Quintana Roo	18.0	23.3	19.2	25.2	30.4	27.5	47.3	52.4	52.8	0.538	0.571	0.436
24	San Luis Potosí	31.6	34.5	23.8	39.8	41.8	32.4	61.3	61.3	56.6	0.551	0.545	0.478
25	Sinaloa	19.8	17.3	12.3	27.5	23.7	19.1	50.7	44.6	43.5	0.515	0.481	0.420
26	Sonora	12.6	12.9	12.5	19.2	18.9	19.6	41.9	39.5	44.4	0.497	0.495	0.408
27	Tabasco	30.0	35.5	20.4	38.5	44.0	28.6	61.0	65.1	53.0	0.540	0.520	0.500
28	Tamaulipas	16.6	12.1	13.7	23.9	18.1	21.5	47.0	40.1	47.8	0.522	0.500	0.410
29	Tlaxcala	22.4	27.5	18.1	30.4	35.4	26.2	53.7	56.1	51.2	0.485	0.518	0.441
30	Veracruz	33.4	37.8	25.0	41.8	45.7	33.7	63.3	65.7	58.2	0.528	0.558	0.477
31	Yucatán	30.6	35.1	20.0	39.0	42.7	28.1	61.0	62.4	52.9	0.526	0.590	0.459
32	Zacatecas	28.4	28.9	18.4	37.0	36.3	26.8	60.1	56.3	52.8	0.492	0.523	0.455

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992, 2000 y 2010, los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: el coeficiente de Gini nacional de 1990 corresponde a la estimación realizada con Pov Map (ENIGH 1992 y Censo 1992). Asimismo, los coeficientes de Gini nacionales de 2000 y 2010 se estimaron con base en las ENIGH 2000 y 2010 respectivamente.

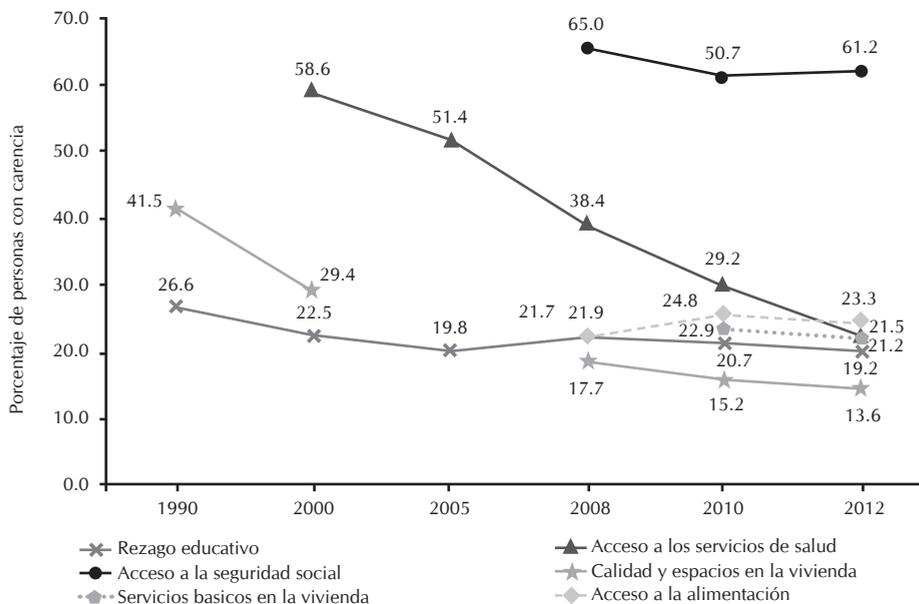
Nota: las estimaciones de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio del año 1990 se realizaron con base en el Censo de Población y Vivienda 1990 y la ENIGH 1992.

Nota: las estimaciones de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio del año 2000 se realizaron con base en el Censo de Población y Vivienda 2000 y la ENIGH 2000.

Nota: las estimaciones de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio del año 2010 se realizaron con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 y la ENIGH 2010.

Así, podemos ver que según el CONEVAL, en el 2000 había 24.1 millones de personas en condición de pobreza alimentaria; en el 2002, 20.0 millones; en el 2004, 17.4 millones; en el 2006, 13.8 millones, pero en el 2008 eran 18.2 millones. El Banco Mundial asegura que en América Latina se produjeron 8.3 millones de nuevos pobres producto de la crisis mundial del 2009; de éstos, la mitad corresponde a México. Así, el número de mexicanos en condiciones de pobreza alimentaria podría ser, de acuerdo con esa información, de 22.3 millones.

Grafica 1
Evolución de la población con carencias
Estados Unidos Mexicanos, 1990-2012 (Porcentaje de personas)
(Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social)



Fuente: Los datos anteriores a 2008 son de los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 y del Censo de Población 2005; los datos de 2008 en adelante son del Módulo de Condiciones Socioeconómicas.

En este panorama, se inserta el tema de las reformas estructurales, ya que la lógica como ya se mencionó líneas arriba, es que éstas den un impulso muy fuerte a la economía nacional, la cual no ha tenido un crecimiento significativo como ya se vio anteriormente. Por ejemplo, la idea central es que las reformas fiscal, financiera, energética y de telecomunicaciones resuelvan los problemas de crecimiento que México ha presentado en los últimos 20 años.

Esto tiene que ver con el hecho de que la estrategia más sólida para superar en forma definitiva la pobreza, pasa necesariamente por: hacer crecer la economía, crear empleos bien remunerados, impulsar una política social que garantice una buena educación, salud y vivienda.

Lo anterior hace que las estrategias para generar desarrollo no alcancen a ser lo suficientemente consolidadas para la sociedad, ya que la “experiencia tiende a demostrar que la participación de la comunidad en programas públicos está asociada a sus costos de oportunidad, crecientemente elevados a causa de la crisis, lo que obliga a relevar las actividades más estrictamente vinculadas a la supervivencia” (Escobar, 2004: 105).

Estos programas sociales en vez de generar condiciones de equidad o desarrollo, producen elementos que desarticulan a la sociedad, ya que “exhiben entre sus resultados la fragmentación de los espacios de decisión y acción social, la lesión del tejido social existente, junto con el hecho de que la condicionalidad de los aportes gubernamentales a la exigencia de construir determinados organismos hace a éstos altamente inestables” (Escobar, 2004: 105). Y es en este punto, en que adquiere un nuevo sentido la discusión de la generación de la sociedad civil en estos contextos post-autoritarios, en donde el Estado no tiene una voluntad política real de generar políticas de desarrollo, ya que perdería sus bases clientelares, -que son los grandes contingentes de gente que vive en la pobreza extrema-, ya que en épocas electorales, ellos son su principal bastión de obtención de votos. Por otra parte, así como se habla de una política pública heredera de los rasgos autoritarios del viejo sistema político, también podemos encontrar una sociedad civil débil, desarticulada, misma que muchas veces se convierte en un elemento que obstaculiza la generación de condiciones de desarrollo para la sociedad. Así, el Estado administra la pobreza a su favor, y la sociedad civil no es capaz de reclamar la hechura de estrategias integrales que permitan salir de la pobreza a amplios sectores de la sociedad.

85

La sociedad civil: de la Utopía a la Política Real

Al mismo tiempo que las políticas gubernamentales están diseñadas para no generar desarrollo, sino son esquemas paliativos que no resuelven las problemáticas sociales focalizadas, la participación social también atraviesa una serie de problemas muy concretos. El agotamiento de los canales de la representación política, que también presenta un problema en cuanto al diseño y la gestión de la participación social en sus diferentes acepciones. El agotamiento de las formas de interacción entre el Estado y la sociedad impacta en una doble dirección: por un lado, el Estado entra en una crisis de legitimidad, la cual se refleja en un descrédito tanto de las instituciones como de sus acciones y de los integrantes de la administración pública y la clase política. Por sólo citar algunos ejemplos, según datos duros, hay una baja en la percepción ciudadana en cuanto a que las políticas gubernamentales no son las correctas; por ejemplo, en la encuesta Mitofsky, se muestra que en el mes de abril del 2009, la percepción acerca del “rumbo” del gobierno era del 43.9%, y para abril del 2010, es del 33.4%, lo que muestra una caída de 10.5% en cuanto a la aprobación de las políticas gubernamentales. Y esta baja en la percepción se

manifiesta en muchos rubros, como el económico, por ejemplo, que presentó un aumento en cuanto a la baja en la percepción ciudadana, pasado de un 12% para abril del año 2009, a un 86.4% para abril del 2010, mostrando un decrecimiento en la percepción ciudadana del 74.4%.

Sin embargo, a parte de la crisis de la representación política, la ciudadanía también muestra signos de agotamiento en cuanto encontrar caminos para la participación social. Esto se debe a que tenemos un panorama muy desalentador para permitir la acción de la sociedad organizada, el Estado establece estrategias que muchas veces desalientan o terminan corporativizando a la movilización social, ya sea que estos grupos sean canalizados por parte de partidos políticos o por programas sectoriales, etcétera. Esto hace que haya un agotamiento y una crisis de los espacios de participación ciudadana, lo que representa una dificultad para encontrar nuevas formas de interlocución con el Estado. Aunado a esto, desde la propia sociedad civil, no se han construido canales que permitan reciclar y renovar a las organizaciones que la conforman, por lo que son presas fáciles de la corporativización por parte del gobierno, además de que hay una dificultad manifiesta para encontrar nuevos modelos de acción social y de agrupamiento de la sociedad civil.

En este sentido, el ubicar en el análisis la relación entre la participación social y la gestión de las políticas públicas, el cual podría ser una línea de análisis muy interesante para ubicar los nuevos espacios de democratización en el país.

Como ya se mencionó, al momento en que el propio diseño del Estado, así como la creación de la política económica estaba destinada a desmovilizar a ciertos sectores de la sociedad, hizo que la sociedad civil no se desarrollara en una perspectiva de generación de un espacio público crítico que tendiera a la consolidación de un espacio de diálogo que sentará las bases para un esquema de vida democrática (Villafuerte, 2010). Lo que se extendió al ámbito de la hechura y la implementación de las políticas públicas, dándose así una brecha de desvinculación tanto en el ámbito de las políticas públicas, como en la toma de decisiones y en este sentido, la idea de impulsar la participación ciudadana involucrándola en la hechura de las políticas públicas, es parte fundamental de un proceso de innovación gubernamental que permita consolidar factores que impulsen y enraícen condiciones para construir un esquema democrático de mayor calidad en el país.

La idea central de esta perspectiva es que se desarrollará una relación virtuosa o al menos dinámica entre la gestión pública gubernamental con la participación social, ya que la idea es que se generen condiciones para poder instalar procesos que puedan hacer más transparente, democrática y eficiente la acción pública.

En este sentido, es necesario definir cómo vamos a entender la participación y cómo puede vincularse con la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Por lo tanto, mi definición en lugar de ser teórica, la haré desde una perspectiva más operativa que permita construir una visión más pragmática de esta relación. Así, la participación la podemos definir como la incorporación de la ciudadanía en la dis-

cusión de políticas, planes y programas del Estado dirigido a resolver los problemas focalizados y sectoriales de la sociedad. Alude a la relación de la sociedad civil frente al Estado en las acciones que éste realiza.

A partir de esta definición operativa, podemos recuperar la definición siguiente, que entiende a las políticas públicas como:

“Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto, 2002: 32).

Esta definición de políticas públicas correspondería en su símil a los profundos cambios que ha experimentado el Estado mexicano, el que ya no supone a los usuarios como receptores pasivos de determinados beneficios, sino que requiere sujetos activos como contraparte en las diferentes fases de la política social.

Esta idea sustenta que la ciudadanía y el Estado deben de tener un contacto más directo y estrecho, ya que esta relación es fundamental para realizar diagnósticos y seleccionar áreas prioritarias para la intervención o el diseño de las políticas públicas, para determinar si estas políticas públicas cumplen con la solución de las necesidades reales de la población objetiva al que va dirigida, si la solución es de fondo o sólo paliativa, si se cumplen con las expectativas de la ciudadanía, la idea es que ya no sean políticas públicas diseñadas desde un escritorio en el que no se sabe de las necesidades reales de la población al que va dirigida, es decir, construir una relación que ayude a racionalizar la utilización de los recursos públicos a partir de una implementación eficaz y eficiente en cuanto a la resolución de los problemas sociales.

Si se establece esta relación, podemos decir que estamos construyendo las bases para desarrollar la ciudadanía en México, yendo más allá de la visión de la ciudadanía o sociedad civil desde una perspectiva política, sino también como generadores de visiones económicas o de gestión de recursos o bienes públicos², dando así las condiciones de una idea de ciudadanía más amplia.

Así, la participación ciudadana podemos entenderla como “Poner en ejercicio derechos y deberes que comprometen a las personas en materias de interés común y de bien público” (Medellín, 2004: 46), construyendo así un ejercicio de ciudadanía y democracia que enlaza a los individuos, asociaciones y las organizaciones, con las instancias o las agencias del Estado y sus políticas públicas. Sin embargo, estos espacios de participación y relación no se generan de manera espontánea ni mecánica, sino parte de un proceso largo de maduración tanto por parte de la ciudadanía como con la relación con el Estado. La construcción de esta ciudadanía depende del contexto y las relaciones sociales del entorno sistémico en que se desenvuelva.

² En este sentido podemos ubicar al presupuesto participativo como el ejemplo más claro de un proyecto de construcción de ciudadanía “desde abajo”, con una visión de participación social más allá del espacio político.

Se deben dar espacios y posibilidades para que la sociedad se organice, es decir, el Estado debe de dar también condiciones mínimas para que se desarrolle la sociedad civil, ya que si la ciudadanía no visualiza estos espacios de interacción entre la sociedad y el Estado como legítimos, simplemente se seguirá perpetuando la desconfianza y no se establecerán lazos de confianza o reciprocidad ante ambas esferas: la estatal que representa lo público y la sociedad que pertenece a lo privado (Villafuerte, 2010).

Ver a la sociedad civil desde esta perspectiva nos llevaría a reflexionarla a partir de la visión del capital social, lo cual llevaría teóricamente al empoderamiento ciudadano, conceptos que se desarrollan paralelamente al de la idea de la nueva gestión pública, por lo que se establece esta idea de nueva relación que se busca de democratizar los procesos de toma de decisiones en los asuntos de la gestión de los recursos públicos.

88

El capital social es un concepto que no se ha puesto en el centro del debate teórico en México, pero que resulta fundamental para poder entender la construcción de un orden democrático de mayor calidad en el país. El desarrollo del concepto fue hecho por Robert Putnam (1996). Este concepto tiene mucho que ver con el problema de la dualidad de los conceptos de crecimiento/ desarrollo económico, que como ya vimos, en México se creció pero no hubo desarrollo, ya que la idea del capital social es que un determinado país, pueblo o nación crezca dependerá del tipo de organizaciones que compongan su tejido social, lo cual incluye entonces el tema del mercado para hablar de la sociedad civil, dando así una visión integral de esta sociedad autoorganizada, en todos los ámbitos de la vida social.

Así, decimos que las relaciones de mercado no están aisladas, sino se vinculan con el contexto social en que surgen, esto se sintetiza en la idea de que “un país crece económicamente porque también cuenta con elementos para que socialmente se desarrolle” Y esta relación virtuosa de crecimiento y desarrollo económico, más participación ciudadana generará capital social. Para la Cepal, el capital social es: “el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto”.

El capital social se desarrolla en cualquier espacio en donde personas y grupos interactúen constantemente. Desde una calle, un barrio, una población, una comuna, etc. Además que cada persona cuenta con un capital social individual, el cual según el grado de confianza en las instituciones y en sus conciudadanos, puede tener una cultura política, una visión asociativa democrática o autoritaria, la cual determina el tipo de capital social comunitario que se tenga, es decir el capital social nos habla de nuestra propia posibilidad de generar sociedad civil como lo planteaba Víctor Pérez Díaz (1995), la sociedad civil es una posibilidad dependiendo del contexto social, no se genera de manera automática, sino que debe de haber una serie de aspectos que permitan su aparición. Así, el capital social nos ayuda a

determinar el tipo de relaciones que generamos, del tipo de gestión que usamos y ante todo, del grado de asociatividad que establezcamos.

De esta manera, el capital social es el punto de partida analítico para entender las políticas públicas desde abajo, ya que nos permitirá asumir una nueva mirada sobre la modernización del país, su crecimiento y calidad democrática, esto implica un mayor papel para la sociedad civil, la democratización en relación a las reformas del Estado, y como visión llevada a lo micro, apunta al potencial del capital social en la implementación práctica de estos grandes principios de democratización y aumento del peso de la sociedad civil en la gestión de la economía y del Estado.

Esta mirada permite poner de relieve los efectos positivos que pueden esperarse de la creación y uso del capital social, tales como control social, creación de confianza entre individuos, cooperación coordinada, resolución de conflictos, movilización y gestión de recursos sociales, legitimación de líderes y generación de ámbitos de trabajo, la prevención y sanción de quienes abusan de él y la producción de bienes públicos. Así, el capital social puede ayudar a establecer relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación entre la sociedad y el Estado.

Los beneficios que habría al implementar esta nueva relación podríamos ubicarlo en los siguientes aspectos:

- A) Daría margen de confianza en los procesos administrativos para el diseño y la implementación de las políticas públicas, ya que se establecerían mecanismos de transparencia y rendición de cuentas más sistemáticos, pero sobre todo, más efectivos y reales hasta los ahora implementados en el país.
- B) El capital social incentiva el asociacionismo, por lo que genera nuevas relaciones de organización en esferas como la económica o la cultural, escapando entonces la idea de la sociedad civil referida solamente a la esfera política, por lo que bajo este esquema potencializa la creación de empresas, ONG'S o cooperativas, por solo mencionar algunos ejemplos, lo que generaría condiciones reales de creación de esquemas de desarrollo económico y social en las distintas regiones del país.
- C) Posibilita el surgimiento de nuevos actores sociales y de sociedades civiles con rasgos democráticos tanto a nivel regional como nacional, y este empoderamiento social puede ser un elemento clave para la superación de la pobreza y la marginación material, posibilitando la erradicación de la inequidad social.
- D) Produce bienes públicos, ya que al momento en que los miembros de la sociedad establecen redes y contactos entre diferentes grupos organizados de la sociedad, estas pueden articular estrategias para generar políticas públicas, programas gubernamentales o la hechura de infraestructura que estén diseñadas para producir beneficios a sectores de la sociedad.

En este sentido, para operativizar este concepto, tácitamente debe de haber una serie de instituciones y reglas que permitan este diálogo entre las esferas públi-

cas y privadas, mencionadas a continuación: (a) Un esquema de institucionalidad adecuada, tolerante, democrática; (b) Canales claros de participación social y reconocimiento a estos por parte del Estado, (c) una metodología compartida para poder recuperar estos mecanismos y peticiones de participación para ser incorporados a la negociación de la elaboración e implementación de la política pública; (d) Condiciones reales de transparencia en la asignación de recursos, y (e) Políticas bien establecidos de rendición de cuentas, como uno de los componentes básicos del nuevo dialogo entre la ciudadanía y el Estado.

Estos aspectos pueden ser recuperados en una visión clásica de las fases de la elaboración de la política pública, recuperando la participación de la ciudadanía como factor de la hechura de la política pública, y estas fases en esta nueva dinámica serían:

90

- A) Participación social en el diagnóstico y definición de las necesidades reales de ciertos segmentos de la ciudadanía.
- B) Participación en el diseño de la política pública, pero determinando el problema a resolver por la propia ciudadanía, presentando los alcances y los límites del problema, su solución y la forma de intervención por parte de la política gubernamental.
- C) Participación en la ejecución o gestión de los proyectos emanados de la política pública, ya sea desde una perspectiva sectorizada o global de la manera en que se va a resolver el problema detectado.
- D) Control social por parte de la ciudadanía, ya sea desde la perspectiva de la transparencia o de la rendición de cuentas durante todo el proceso de la política pública, la cual incluye desde la planeación, presupuestos, procesos de licitación, implementación, etcétera.
- E) Evaluación de los resultados de la política pública, siendo este uno de los aspectos más importantes de esta nueva relación, ya que debido a la profesionalización de los cuadros burocráticos del Estado, y debido al excesivo patrimonialismo en el diseño de las políticas públicas, éstas se implementaban de acuerdo a los tiempos políticos y no se les daba continuidad aún con políticas que resultaban exitosas, por lo que en esta nueva relación las políticas públicas deben de ir más allá de los colores partidistas o los ejecutivos en los periodos de gestión específica; deben ser políticas públicas más racionales diseñadas para solucionar problemas de fondo y si son efectivas, trascender en el tiempo.

Así, la construcción de ciudadanía debe de establecer relaciones más sofisticadas entre la sociedad y el Estado, -pero no solamente debe ir acompañada de una participación más activa de la sociedad civil en las fases del ciclo de vida de las políticas públicas, o reformas estructurales por parte de la nueva gestión pública-, sino debe ser una reforma integral más consolidada, la cual incluya el avance de un nuevo tipo de cultura política más democrática, debe haber más confianza o capital

social entre los ciudadanos; y entre estos y las instituciones sociales, debe existir un empoderamiento de la sociedad, o un fomento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, por solo citar algunos.

En este sentido, a pesar de que no es el punto central del ensayo, si es necesario decir que se manejan en esta idea del desarrollo de la participación social dentro de la hechura de las políticas públicas, dos conceptos que están en el centro del debate contemporáneo de la ciencia política: el de gobernanza y el de las redes sociales.

La gobernanza de manera muy sucinta, podemos entenderla como un mecanismo de interacción y coordinación entre los distintos actores sociales, ya que la política pública va más allá de una lógica instrumental y administrativa, por lo que a pesar de que este concepto fue utilizado de manera sinónima a la idea de Gobernabilidad, es el uso que le da a inicios del siglo XXI en Europa en que se empieza a entender a la Gobernanza como la unión entre los fines de la administración pública con las necesidades sociales concretas, en este sentido, parafraseando a Prats podemos decir que “ha ido emergiendo un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil” (Prats 2008).

Esta idea se recupera para separar a la idea anglosajona del *Good Governance*, es decir el buen gobierno desde el punto de vista de la administración de los bienes públicos, y el concepto latinizado se refiere a la idea de que los gobiernos no son los únicos actores políticos, y en este sentido, la sociedad debe de participar en este proceso de gobernar, con la intención de mejorar los procesos administrativos, ya que esta relación entre ambos actores (Estado y Sociedad) “requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos”. (Prats, 2008:1), lo cual no implica el desconocer a la administración pública, sino establecer una interacción estrecha que permita mejorar la focalización y la hechura e implementación de las políticas públicas, es decir, reconoce la necesidad de desarrollar los más altos niveles de profesionalización de los servidores públicos como de la gestión pública.

Es decir, se recupera la idea de la sociedad civil, el capital social, la cohesión social por solo citar algunos conceptos, por lo que el reducir a la gobernanza a un problema de carácter jurídico administrativo es muy sesgado, tenemos que ubicar la discusión a un espacio fuera de las instituciones políticas. “La política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Su legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que no sólo son sino que deben ser siempre discutidos en la esfera pública” (Prats: 2008:2).

En esta esfera pública es en donde se construye la cohesión social, las políticas públicas, la sociedad civil y las redes sociales. Las redes sociales son una forma de explicar la realidad como las consecuencias de una serie de relaciones causales

lineales determinadas por fuerzas externas, las teorías de redes perciben la sociedad como realizándose mediante la interacción de individuos que intercambian información y otros recursos. (Roth, 2010: 40), la idea es que las “redes políticas deben de ser consideradas como una nueva forma de entender la política, la idea es que la gobernanza refleja un cambio en la naturaleza de las relaciones entre el estado y la Sociedad” (Kenis et al, 1991: 41 citado en Roth, 2010:40).

Este concepto ayuda de manera clara a la idea del empoderamiento social, esto queda claramente definido cuando decimos que

Las redes de actores establecen un puente entre las jerarquías administrativas, los actores sociales y la lógica del mercado. El Estado ya no sabe todo y no es capaz de saberlo todo, y menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación vertical de tipo comando-control autoritario. Se produce un proceso de reconocimiento de necesidad mutua de los actores: la gobernanza (Roth, 2010: 40).

En este sentido, la complejidad de la elaboración de estos nuevos caminos de interrelación entre el Estado y la Sociedad tiene una serie de relaciones multidireccionales, no solamente los top – down clásicos de la teoría de la administración pública, sino implica relaciones verticales, horizontales y transversales para iniciar este cambio en la cultura política tanto de la sociedad como de los miembros del aparato burocrático de la Administración Pública, y para esto podemos retomar la idea que retoma Roth a una propuesta desarrollada por el francés Pierre Muller. Al entender las políticas públicas como configuraciones de actores, (Muller 2006: 67, retomado por Roth, 2010: 54).

- 1) **El problema de la racionalidad de los actores:** señala la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión, retomando las teorías del *Rational choice*.
- 2) **El papel de la administración pública:** el medio decisional central. Este medio decisional está configurado por cuatro círculos de decisión: a) es por el cual transitan todas las decisiones, b) está compuesto por las administraciones sectoriales (ministerios) que intervienen en un campo específico, c) está conformado por los “socios externos al Estado”, como los gremios, las grandes empresas privadas, las asociaciones, ONG ´S, entre otros, d) integra los órganos políticos como el Congreso, la rama judicial. Es en el “marco de negociaciones interministeriales” que los diferentes puntos de vista se expresan y pesan sobre la decisión, la cual aparece como un proceso de elaboración, por “poda sucesiva”, de un “consenso mínimo entre los protagonistas” (Muller, 2006: 75-76).
- 3) **Las redes de actores:** se centra en mostrar como las redes de actores se constituyen en “redes de políticas públicas”. Allí, se trata de “identificar los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes”, en la medida que serán ellos quienes “ejercerán la función estratégica de integración de las

diferentes dimensiones de la decisión” (policy brokers, mediadores, empresarios políticos).

Así, el generar una visión más integral de las reformas estructurales coadyuvaría a la generación de una política pública más efectiva para resolver los problemas del desarrollo social, a su vez permitiría generar una cultura política con rasgos más democráticos que permitieran superar las inercias autoritarias dentro del sistema político en México.

A manera de conclusión: Redes de Participación Social, ¿camino hacia una democracia de mayor calidad en México?

A partir de la reflexión anterior, podemos decir que el proceso de democratización en México se ha centrado en el proceso de modernización de la Administración Pública, pero no ha actualizado los mecanismos legales o ha generado espacios para el desarrollo de la sociedad civil con una práctica democrática en un sentido amplio, lo que ha reducido todo el potencial de la democracia al ámbito electoral y no ha procurado crear estos nuevos espacios de relación entre la ciudadanía y el Estado en la perspectiva de la gestión pública.

Esto se ve claramente en la medida en que los procesos de modernización “encuadran las reformas del Estado desde una perspectiva despolitizada y privatizadora” (Escobar, 2004: 107), por lo que entonces se genera un gran déficit en cuanto al mejoramiento de las condiciones de democratización, de apertura a una nueva relación sociedad – Estado, perpetuando entonces las condiciones de no generación de desarrollo económico y social, y preservando las relaciones autoritarias entre ellas, así, en este contexto:

“Las relaciones del Estado con la sociedad civil, lejos de estar centradas en procesos de construcción de democracia, se abocan más bien a la consecución de una gobernabilidad que permita niveles de integración y estabilidad sistémica suficientes como para poder desarrollar estrategias de inserción global a los mercados” (Escobar, 2004:107).

Pero se olvida el potencial de transformación de la sociedad civil a partir de la organización social fuera del ámbito político, es decir, recuperar la idea liberal de la sociedad civil vista también como un ente económico y no solo político. Y es aquí, en donde se redefine la idea de establecer una nueva relación entre la sociedad y el Estado a partir de una nueva visión del papel de la Administración Pública enfocada al proceso de la gestión y diseño de las políticas públicas, para poder incorporar en la discusión de los temas de la agenda de la democratización del país, el tema del mercado, es decir, establecer estrategias que permitan generar condiciones de desarrollo que permitan eliminar los principios de inequidad social que tanto afectan a México.

En esa línea de argumentación, se hace entonces necesario el plantear la necesidad de impulsar este proceso de innovación gubernamental que incorpore en las esferas del mercado la participación social, lo que permita un nuevo ejercicio de racionalidad y eficiencia en los recursos públicos, y en este sentido, la participación se entiende en esta línea como el proceso de intervención de la sociedad civil en las decisiones y las acciones en cuanto a los temas y la hechura de las políticas que los afecten a ellos y a su entorno, por lo que entonces, la participación ciudadana estaría vinculada a través de articular los intereses privados con los intereses públicos. Así, las políticas públicas serían más efectivas en cuanto a la resolución de problemas concretos que afectan a grupos focalizados de la sociedad, así, podemos decir que se establecería un mecanismo que orientara a la administración pública para la toma de decisiones de los asuntos públicos.

94

La idea es que estableciendo este tipo de análisis de la política “permite abrir las vías para refundar tanto la disciplina como tal, como la práctica política y las instituciones de la democracia reintroduciendo y legitimando en estas la participación y la deliberación de la ciudadanía como modo de construcción e implementación de las decisiones públicas” (Roth, 2010: 55).

Esta nueva relación entre la ciudadanía y el Estado generaría una serie de aspectos positivos para la hechura de la política pública, tales como:

- A) La integración de las demandas ciudadanas para el logro de un bien público que resuelva una problemática concreta por un sector de la sociedad.
- B) Es un incentivo para una gestión pública eficiente y eficaz.
- C) Es un instrumento del control ciudadano en el proceso total de la hechura de las políticas públicas.
- D) Es una forma eficaz de generar políticas públicas y procesos de gestión pública que realmente resuelvan los problemas sociales de ciertos sectores sociales.

Para incentivar esta nueva relación, se deben de generar condiciones para que se den lazos de confianza entre los propios miembros de la sociedad, así como de la ciudadanía con las instituciones del sistema político, lo que implica una revisión de la cultura política que hay en México y transformarla a partir de estrategias más integrales que permitan crear el capital social necesario para incentivar la participación social.

El capital social se profundiza en la medida en que incentiva la asociatividad de diferentes sectores de la sociedad, lo que permite vincularse a otras entidades, organizaciones y/o personas a favor de un objetivo en común, y estas asociaciones generan redes, las cuales pueden ayudar a construir mejores políticas públicas y mejorar también la gestión gubernamental, así que si el Estado mexicano quiere aumentar su legitimidad y sentar bases más firmes para construir un orden democrático en el país. Requiere transformar de manera profunda las relaciones sociales, a partir de generar condiciones de creación del capital social, y para generar este capital, tiene que dar espacios de libertad para que la sociedad civil participe en

contextos de mayor libertad, democracia y tolerancia, lo que como parte de un círculo virtuoso, genere condiciones de confianza y de proyectos sociales autónomos que permitan el desarrollo, mejoren la democracia y el Estado obtenga legitimidad, recomponiendo así esta débil fragilidad institucional y sentar las bases para construir esta multicitada democracia, la cual aún no existe de manera cabal en México.

Bibliografía

Canto Chac Manuel y O. Castro (coord): Introducción a las políticas públicas, en: (Coordinadores) Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio, (2002) MCD, México.

Cunill, Nuria. "La articulación de las relaciones Estado – sociedad en búsqueda de nuevos sentidos" en *Revista del CLAD*. Reforma y Democracia. N. 4. 1995. Caracas

Elizondo Mayer – Serra Carlos. *Por eso estamos como estamos. La política económica en un crecimiento mediocre*. Debate. 2011. México

Escobar Alejandro. *Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década*. 2004. Revista Austral de Ciencias Sociales número 8. Santiago de Chile.

Informe 2006. *Las políticas de las políticas públicas. progreso económico y Social en América Latina*. David Rockefeller Center for latina american Studies. Banco Inteamericano de Desarrollo Planeta. Harvard University.

Medellín, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. 2004. Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL Santiago de Chile.

Oxhorn, Philip. *Social inequality, civil society and the limits of citizenship in Latin America*. 2000. Documentos de discusión sobre el Tercer sector. Número. 9 El colegio Mexiquense, Toluca.

Oxhorn, Philip. *When Democratic Isn't All That Democratic: Social Exclusion And The Limits Of The Public Sphere In Latin America*. 2001. en Papers Forty Tour. April 2001. North South Center, University of Miami.

Prats i Català, Joan, (2005); "Construcción social de la gobernabilidad" en Vidal, José Ma.y Prats, Joan "Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno"; Editorial Inap; Madrid; pp. 21-76.

Prats i Català, Joan, (2008).- "Pero ¿Qué es la gobernanza?". De la Revista Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano, 2008-07-09 11:00

Putnam Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1996) Princeton University Press, New Jersey.

Roth, André Noël (2010); “Enfoques para el Análisis de las Políticas Públicas”; Universidad Nacional de Colombia. Bogota. Cap I pp. 17 – 55.

Villafuerte Valdés Luis Fernando *Participación social y democracias defectuosas. El barzón. Veracruz, un caso de estudio. 1993 – 1998.* (2008). Universidad Veracruzana y editorial Arana. Xalapa, Veracruz.

Villafuerte Valdés Luis Fernando. “Espacio Público y Participación ciudadana”. En Freddy Mariñez Navarro. *Ciencia Política: Nuevos Contextos, Nuevos Desafíos. Bases para el análisis político.* 2010. Editorial Limusa, México.

97

Páginas de internet

Encuesta realizada por Consulta Mitofsky. Encuesta sobre economía, gobierno y Política, del mes de abril consultado en la página web www.mitofsky.com.mx, el 2 de julio del 2010.

<http://www.imf.org/external/spanish/index.htm>: Fuente para el documento: Perspectivas del desarrollo en América Latina, consultado el 22 de junio del 2010.

<http://www.eclac.org/>, consultado el 7 de julio del 2010.

<http://reformas.gob.mx/>. Consultado del 20 de agosto al 28 de septiembre del 2014