



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS

**FESC** Facultad de  
**UAEM** Estudios  
Superiores de  
Cautla

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**  
**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**

**ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AUTÓNOMA  
EN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU IMPACTO PARA LA  
GOBERNABILIDAD MUNICIPAL**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN CIENCIAS SOCIALES**

**PRESENTA**

**Jesús Russell Mariano Peláez**

**DIRECTOR**

**Dr. Miguel Guerrero Olvera**

**COMITÉ TUTORIAL**

**Mtro. Marco Antonio Muñoz Madrid**

**Mtro. Luis Fernando Espinoza Valencia**

**COMITÉ AMPLIADO**

**Dr. Héctor Gómez Peralta**

**Dra. María Elena Galis Pacheco**



**CONACYT**

*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

**Cautla, Morelos México. Mayo 2018**





**FESC** Facultad de  
**UAEM** Estudios  
Superiores de  
Cautla

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA**  
**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**

**ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA AUTÓNOMA  
EN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SU IMPACTO PARA LA  
GOBERNABILIDAD MUNICIPAL**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN CIENCIAS SOCIALES**

**PRESENTA**

**Lic. Jesús Russell Mariano Peláez**

**DIRECTOR**

**Dr. Miguel Guerrero Olvera**

**COMITÉ TUTORIAL**

**Mtro. Marco Antonio Muñoz Madrid**

**Mtro. Luis Fernando Espinoza Valencia**

**COMITÉ AMPLIADO**

**Dr. Héctor Gómez Peralta**

**Dra. María Elena Galis Pacheco**



**CONACYT**

*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

**Cautla, Morelos México. Mayo 2018**

## AGRADECIMIENTOS

Sirva este espacio, que aunque breve, sí muy sincero, para expresar mi más sincero agradecimiento a un gran profesionalista, catedrático entrañable que ha representado en esta meta, hoy alcanzada, un pilar de apoyo incondicional, quién en su sentir de profesor y amigo me ha permitido aprender de su experiencia, inteligencia y conocimientos, el Dr. Miguel Guerrero Olvera, persona con un gran espíritu de lucha y dedicación, con toda sinceridad y afecto reitero mis más sinceros agradecimientos.

También agradezco infinitamente a mis padres, el Sr. Álvaro y la Sra. Victoriana, quienes han sido motor de mi inspiración para seguir avanzando en mi formación como persona y profesionalista, agradezco sus consejos de vida, su cariño incuantificables y, siempre, sus palabras de aliento para seguir adelante y no decaer en el trayecto hacia un objetivo planteado. A mis hermanas y hermanos, Maricela, Eduardo, Olivia, Álvaro, Gabriel y Abimael, por ese cariño y muestras de apoyo incondicional en todos los momentos de mi vida, sinceramente muchas gracias y el logro alcanzado es compartido sin lugar a duda.

En el mismo sentido, en valor e importancia, agradezco al Mtro. Marco Antonio por su valioso apoyo y tiempo en la revisión de mi trabajo, en igualdad de circunstancias al Mtro. Fernando. Así también, agradezco la confianza y apoyo del Dr. Héctor y la Dra. Galis, y sin más palabras, externo mis más sinceros agradecimientos a todos por igual, por el apoyo incondicional recibido de familiares, profesoras y profesores, amigas y amigos, compañeras y compañeros, ustedes podrán identificarlo cuando tengan la oportunidad de leer estas líneas a quienes me refiero, y externo que no puedo hacer mención de los nombres de cada uno de ustedes porque el espacio no es tan basto para enunciarlos, reitero que sabrán acompañarme en mi sentir cómo hasta ahora lo han hecho en mi preparación académica, gracias a todas y todos.

***A mis padres,  
hermanas y hermanos***

# ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>¿QUÉ ES LA GOBERNABILIDAD?</b>	5
1.1. Antecedentes	6
1.2. La crisis de gobierno y la gobernabilidad	12
1.3. El análisis de la gobernabilidad desde la estabilidad de un gobierno	14
1.4. La gobernabilidad en los países emergentes	16
1.5. La gobernabilidad y la praxis	17
1.6. La gobernabilidad y los actores estratégicos	19
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>REFLEXIÓN SOBRE LA CIUDADANIZACIÓN: DEL SER INDIVIDUAL AL SER COLECTIVO</b>	22
2.1. Del individuo al ciudadano	24
2.2. El debate sobre la participación	27
2.3. La participación como incentivo ¿Qué nos mueve a participar?	29
2.4. La participación ciudadana	31
2.5. Participación ciudadana desde la óptica del Estado	35
2.6. La autonomía en la participación ciudadana	38
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	44
3.1. Antecedentes	44
3.2. La propuesta de la empresa privada a la pública	46
3.3. La Planeación Estratégica	50

3.3.1.	La experiencia en México	54
3.3.2.	Las dificultades encontradas	57
3.4.	El vínculo con la ciudadanía	64

## **CAPÍTULO CUARTO**

<b>LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU VISIÓN DE LA CIUDADANÍA</b>	67
4.1. La administración pública	67
4.1.1. El objeto	69
4.1.2. La organización	70
4.2. La modernización de la administración pública	73
4.3. La descuidadización	78
4.4. La dicotomía ciudadano cliente	81

## **CAPÍTULO QUINTO**

<b>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LA GOBERNABILIDAD</b>	86
5.1. El municipio	86
5.2. La administración pública municipal	88
5.3. La instrumentación de la planeación estratégica	91
5.4. Alcances de la participación ciudadana autónoma	95
5.5. La gobernabilidad municipal	98
<b>CONCLUSIONES</b>	102
<b>CITA DE FUENTES</b>	104

## INTRODUCCIÓN

Hoy en día somos testigos de cambios abruptos en la vida social, política y económica, frente a esa realidad, desde diferentes visones, y cada uno desde su respectiva rama de estudio, realizan valiosas investigaciones que buscan explicar la situación descrita, bajo ese contexto, y desde nuestro campo, buscamos con este trabajo entender la situación de crisis por la que atraviesan las instituciones de gobierno en nuestro país, más que una precisión de caso, enfocamos nuestros esfuerzos en comprender la esencia de los conceptos, la razón de ser del gobierno desde la administración pública, sus instrumentos de operación como lo es la planeación estratégica en este proceso de modernización, suscitado en las últimas décadas de los ochentas y vigentes hasta nuestros días, con sus respectivos cambios epistemológicos en cuanto a interpretación de la realidad se refiere, y por otra parte, la vinculación de los actores en este proceso de cambios, uno específicamente, la ciudadanía, vista desde el ser social, en su naturaleza, y analizada, desde la óptica de la nueva visión de gobierno, de eso que ahora identificamos como modernización.

En razón de lo expuesto y en el proceso de análisis se ha identificado como problema primario el tema de la crisis en los gobiernos desde la desaprobación social sobre el quehacer público, en tanto la acciones, en ese proceso de modernización de la administración pública, como lo es la planeación estratégica y el proceso de instrumentación no se han considerado elementos claves como la acción ciudadana en su sentido más puro de participación, en ese grado de autonomía. Identificado nuestro problema entonces se ha planteado como objetivo comprender qué elementos influyen para que la participación ciudadana sea acotada en el proceso de la planeación estratégica e identificar si es ésta acción un factor determinante en la gobernabilidad local, y como objetivos específicos se ha planteado explicar cómo se lleva el proceso de la participación ciudadana en la planeación estratégica, e Identificar los parámetros de funcionamiento de la planeación estratégica y su aplicación empírica, surgiendo de ello nuestra

interrogante de investigación ¿Qué alcances tiene la participación ciudadana autónoma en la planeación estratégica para la gobernabilidad municipal?

En razón de lo expuesto, y bajo la dinámica propia de su desarrollo éste trabajo se conforma de cinco apartados. En un primer momento, también considerado primer capítulo, y atendiendo a nuestro problema de investigación sobre la razón que ha originado ese desencanto de la ciudadanía por el quehacer y ser del gobierno, en cuyo proceso puede verse una grave pérdida de credibilidad, cuando ha sido el gobierno, desde la perspectiva de Estado/Nación quién representa el organismo rector de la sociedad, entonces podemos observar una severa crisis de gobierno, en tanto, lo que habría de brindarlos los elementos teóricos para entender esta situación son los tratados y estudios sobre gobernabilidad, en eso descansa nuestro primer apartado.

Entender los elementos teóricos y conceptuales que envuelven a la gobernabilidad ha sido un paso fundamental en nuestro trabajo, y en ese proceso de la vinculación de los actores, nos lleva a estudiar a la otra parte, a la ciudadanía, abordándola desde su percepción como individuo hasta su rol como parte de la sociedad, y sobre todo, su desenvolvimiento dentro de un Estado, y propiamente dicho la conexión con el gobierno, en eso consiste el segundo capítulo, sin embargo, y como se ha considerado en nuestra metodología, tendríamos que ir delimitando más nuestro campo, en ese contexto, en el tercer capítulo se analiza de manera muy precisa el tema de la planeación estratégica como instrumento de operación para eficiente las decisiones del gobierno desde la administración pública, lo que brinda la coyuntura para estudiar a la administración pública y su proceso de cambio, lo que también se ha identificado como modernización, este apartado, cuarto capítulo, con permite entender las razones que impulsan los cambios en la administración pública y nos permite clarificar el objetivo de la instrumentación de prácticas innovadoras, como lo es la planeación estratégica, llevadas al terreno del ejercicio público.

En ese proceso de análisis sobre la moderna administración pública encontramos cómo la visión del gobierno, desde la instrumentación de técnicas de la empresa privada, cambia respecto a la ciudadanía, lo que origina otro tipo de relación entre

gobernante y gobernados, esta observación nos lleva a un último capítulo en el cual se busca entender la relación que origina esta nueva visión de gobierno moderno respecto a su relación con la ciudadanía en el ámbito municipal, considerando, como ha mencionado Toqueville (1997), que es el lugar más próximo donde convergen ciudadanía y gobierno, lo que nos permite relacionar el alcance de la participación ciudadana en estos nuevos procesos de modernización de la administración pública y su impacto en la gobernabilidad desde el enfoque institucionalista que ha realizado Oriol (2003) enfoque que nos ha permitido presentar conclusiones de la reflexión expuesta en todo el proceso de construcción del presente trabajo.

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación “los alcances de la participación ciudadana autónoma en la planeación estratégica y su impacto en la gobernabilidad municipal”, por su objetivo general y naturaleza se desarrolla bajo un esquema descriptivo-explicativo partiendo del análisis teórico-conceptual de la gobernabilidad, para posteriormente arribar a prescripciones particulares del desempeño de gobierno desde la administración pública en el proceso de la instrumentación de la planeación estratégica y su vínculo con la participación ciudadana desde su concepción autónoma, basado en la investigación documental.

En el mismo sentido, para el desarrollo del presente trabajo se empleó el concepto de gobernabilidad abordada desde la teoría del institucionalismo que desarrolla Oriol (2003), y el enfoque de construcción de la ciudadanía desde diferentes autores como Cunill (1997) y Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo (2009), para posteriormente contrastar con la propuesta de la modernización de la administración pública.

Cómo hipótesis de trabajo se han centrado en dos, una general y una secundaria, teniendo como General; Los municipios con una participación ciudadana efectiva en su planeación estratégica tienen una mayor apreciación de gobernabilidad. y cómo secundaria: A mayor participación ciudadana en la planeación estratégica mayor gobernabilidad.

El trabajo aquí expuesto nos ha permitido observar diversos elementos que demandan de estudios profundos y a conciencia para abonar en el entendimiento de nuestra realidad, social, política y económica. El tema de la participación ciudadana, desde su sentido más puro, la autonomía, representa un reto para todos los gobiernos, pues ya se ha avanzado, y se seguirá avanzando, porque así lo demanda la modernización misma de la administración pública basada en la democracia, en la legislación, en las propuestas de trabajo, ahora queda en la voluntad política y el esfuerzo coordinado de ciudadanía y gobierno para impulsar y de ser necesario desarrollar sus propias herramientas que coadyuven en la construcción de la gobernabilidad municipal.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **¿QUÉ ES LA GOBERNABILIDAD?**

En estos tiempos la palabra gobierno se ha vuelto parte fundamental del léxico cotidiano, no podíamos imaginar una sociedad que pensara en la inexistencia del mismo, aunque éste se encuentre desaprobado, y socialmente haya un fuerte rechazo hacia ellos, principalmente por el tema de la corrupción y la mala administración de los recursos públicos, sin embargo, no hay propuesta alguna que hable de su abolición, y quizás si se piensa en prescindir del gobierno se estaría pasando al planteamiento de la anarquía, una cuestión inimaginable por razones prácticas, por ello, consideramos importante, en este trabajo, partir desde la concepción de una sociedad debidamente gobernada, donde el gobierno funge como la figura rectora de su población a la cual gobierna.

Volviendo un poco la vista hacia el pasado, la agrupación histórica de la humanidad ha generado la necesidad de distribuirse tareas con diferentes fines, según la época y el espacio, y en el contexto, en el cual nos encontramos, existe una estructura de Estado/Nación que permite la organización y el funcionamiento de la sociedad, y que precisamente de este orden surge la interrogante que busca saber si es ésta estructura la correcta, es decir, si la dinámica empleada por el Estado es el correcto para mantener la estabilidad social en nuestros días.

Antes de abordar la discusión sobre la interrogante planteada, es importante señalar que el Estado es personificado por la figura de un Gobierno, y éste a su vez se encarga de la orientación, administración y control de los recursos y la conducción de la sociedad hacia un fin determinado. El gobierno a su vez, desde la concepción de la democracia, es electo por la mayoría de las y los ciudadanos, generalmente mediante el sufragio, que dado el crecimiento demográfico, representa la opción más viable para garantizar la participación de la ciudadanía.

Sin mayor discusión sobre la forma de elección, nos enfocamos directamente a la figura del gobierno como un ente rector y conductor de una sociedad, y en este caso

nos interesa saber si lo que hace, y mediante los medios empleados, es lo correcto de acuerdo a su objeto de trabajo.

### **1.1. Antecedentes**

Existen diferentes versiones sobre el surgimiento del concepto de gobernabilidad, la mayoría de los autores convergen cuando mencionan que ha sido la crisis económica una de las razones que ha cuestionado la razón de ser del Estado, y es principalmente en las tres últimas décadas del siglo XX cuando más peso adquiere, principalmente cuando se habla sobre el desempeño de un gobierno, pero no es solo una cuestión de gobierno, pues como dice Oriol (2003) que “la gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad” (p, 240). En ese sentido su explicación se vuelve más complicada por el enfoque puede ser dado desde diferentes problemas.

En ese sentido, partiendo de nuestra percepción común, si se nos cuestionara sobre la gobernabilidad podríamos relacionarlo con un buen gobierno o una forma de describir lo que representa un gobierno exitoso, de inmediato lo relacionamos con el tema del gobierno desde una visión de Estado/Nación, pero esto va más allá. En ese contexto tan amplio, precisamos que nuestro objetivo es entender a qué se refiere cuando se habla de gobernabilidad en el ejercicio de lo público, que actores intervienen en su descripción, en que tiempo y en qué momento, son algunas de las generalidades que es necesario abordar para alcanzar nuestro cometido y no quedarnos en la “muletilla” como ha mencionado Oriol (2003).

Ahora bien, después del preámbulo sobre la concepción general de la gobernabilidad desde nuestra percepción común, vayamos a los estudios y revisemos las teorías y así cubrir nuestro objetivo con éste trabajo. Entonces, partiendo de nuestra interrogante sobre ¿qué es la gobernabilidad? Antes de llegar al significado es importante tener antecedentes de su origen, al respecto, el

concepto de gobernabilidad para Prats (Citado por Oriol 2003), surge a razón de cuatro momentos principalmente:

1. Los trabajos encargados por la Comisión Trilateral<sup>1</sup> desde los 70s.
2. La aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia.
3. Su uso por los organismos internacionales.
4. Su utilización en la explicación de la construcción europea. (p. 240)

Revisando estas cuatro razones planteadas, podemos identificar que ha sido en la antepenúltima década del siglo XXI cuando el tema de la gobernabilidad es tratada con mayor énfasis, ya sea desde su empleo en el discurso de los organismos internacionales, su uso para explicar procesos de transformación de diversos gobiernos, principalmente de Europa, y uno muy particular, para la explicar la transición de los países hacia la democracia, en este último escenario estamos los países de Latinoamérica, lo que nos hará ser más precisos en su proceso de adaptación a nuestra realidad.

Para mayor entendimiento, de acuerdo al análisis presentado por Oriol (2003), es importante revisar el campo de desarrollo de cada momento, de los cuatro enunciados por Prats (citados por Oriol, 2003), esto nos permitirá identificar los elementos y actores que convergen para la explicación de la gobernabilidad, y que al cuestionar su significado también habría que cuestionar su razón de ser, como lo hiciera Camou (2001) al preguntarse “¿Acaso nos enfrentamos a una manera distinta de ver problemas conocidos, y de ahí la importancia de contar con una palabra incontaminada de viejos resabios teóricos?”. (p. 16).

Pues bien, ahora tenemos dos interrogantes centrales, la primera que busca la descripción del concepto de gobernabilidad y la segunda que cuestiona su razón de origen. Ambas preguntas son complementarias y saber sobre las causas que la han

<sup>1</sup> En julio de 1973 nació oficialmente la Comisión Trilateral tras año y medio de reuniones fomentadas por el Chase Manhattan Bank. para mayor referencia véase <https://www.cepal.org/Mujer/proyectos/gobernabilidad/manual/mod01/09.pdf>

originado nos ayudará a entender su definición, en este sentido es importante describir uno a uno los cuatro elementos planteados por Prats (como ha sido citado en Oriol 2003).

Primero, considerado lo recomendado por la Comisión Trilateral, menciona Oriol (2003) que el concepto de gobernabilidad le es atribuible a las obras de Crouzier, Hungtinton y Watanuki desde 1975, quienes observaban “la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y del sector público que caracterizó a los 70s”. (p, 240), tales trabajos pudieron evidenciar la situación de crisis en el Estado de Bienestar (Oriol, 2003, p,240 ). Frente a ese panorama complejo y de crisis, nos dice Oriol (2003) “Fue entonces cuando muchos de los paradigmas de las teorías económica y política fueron puestos en entredicho, cobrando más importancia los modelos o explicaciones que justificaban el avance hacia otra forma de gestión e intervención pública”. (p, 241).

Podemos entender entonces que el primer acercamiento a la gobernabilidad gira en torno a tres elementos; a) la expansión de las demandas sociales; b) la crisis financiera; y c) la crisis del sector público, considerando que la crisis económica siempre ha sido un factor relevante en los contextos en el que se desarrollan la acción de la sociedad civil y el desempeño del sector público, cómo lo refiere Alcántara (1995) “las dificultades a la hora de gobernar en los países occidentales industrializados a lo largo del último medio siglo han pasado por etapas diferentes vinculadas generalmente con problemas suscitados en el ámbito de la economía” (p, 23).

En relación al tema de la crisis en el sector público, principalmente abordado desde la situación del Estado de bienestar, nos señala Oriol (2003) que la gobernabilidad se entiende, en éste primer momento, como “la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas” (p. 241), lo que Crouzier, Hungtinton y Watanuki han identificado también como “desajuste” (citado en Oriol, 2003).

A manera de conclusión sobre el análisis del primer punto, Oriol (2003) ha identificado que “la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad

de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades”. (p, 2041)

Ahora bien, en un segundo momento, abordado el concepto de la gobernabilidad desde la democracia, primero habremos de explicar que la democracia es entendida como la voluntad de las mayorías, y ésta representa un ejercicio político reciente para algunos países. Al respecto, Oriol (2003) nos menciona que la gobernabilidad es usada para la explicación de la democracia en transición, ese lapso de tiempo en el que un sistema de gobierno adopta formas particulares de la democracia, y como ya lo señalaban autores como O’Donnell, o Adam Przeworski (como se ha citado en Oriol, 2003) quienes la definen como “aquel estado de un país que por un lado, evitar la represión autoritaria y por otra parte se expanden las oportunidades y los derechos de las personas” (p, 241). En el análisis de éste segundo punto podemos observar que con la gobernabilidad se busca frenar las prácticas autoritarias y antidemocráticas, y por otra parte se expanden las oportunidades y derechos de las personas, podríamos decir que estamos frente a la apertura de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

La tercera corriente, explica a la gobernabilidad desde los organismos internacionales, como le llama Oriol (2003), en la construcción del concepto de gobernabilidad ha sido su utilización por las agencias internacionales como sinónimo de gobernanza<sup>2</sup>. El uso más frecuente del concepto de gobernanza, refiere Kauffman, Kraay y Labatón (como se cita en Oriol, 2003), ha sido utilizada por el Banco Mundial (BM) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para referirse a lo siguiente:

<sup>2</sup> Sobre este señalamiento, refiere Prats (2003) que ambos conceptos, gobernabilidad y gobernanza, pudieran no ser sinónimos pero tampoco indistintos o muy dispersos, por lo que señala “no se trata de conceptos excluyentes sino complementarios, su distinción resulta imprescindible”. También léase Kooiman, Jan. (2005). “Gobernar en gobernanza” en Cerrillo I. Martínez, Agusti. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. INAP, España, p.p. 57 – 76, para comprender lo expuesto por Prats.

1. “El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;
2. La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y
3. El respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos”. (p, 241)

En el cuarto y último punto, Oriol (2003), describe que “la gobernabilidad surge a raíz del análisis del proceso de construcción europea, principalmente en la década de los 90s”. La interpretación de éste cuarto punto radica, al igual que la interpretación de los organismos internacionales, en explicar la gobernabilidad de la Unión Europea a través de la gobernanza como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales con obras de Renata Mayntz, 2000, Adrienne Héritier, 1999 o Fritz Scharpf 2000 y 2001, (p. 242).

Lo representativo en el análisis de la gobernabilidad de éste último enfoque se sustenta en dos puntos:

- a) Una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo; y
- b) Una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias (Oriol, 2003, p. 242)

En ésta última corriente podemos identificar elementos claves para la explicación del concepto de gobernabilidad; la legitimidad y el enfoque de las políticas multinivel y de red. Todas ellas enlazan el tema de la participación ciudadana en los asuntos públicos, ya bien sea para legitimar una institución o desde la elaboración de proyectos y programas en el tema de trabajo en Red o Multinivel.

Del análisis de los cuatro puntos expuestos, podemos extraer las siguientes descripciones sobre la percepción de la gobernabilidad.

1. Capacidad institucional para solucionar problemas
2. El respeto a la libertad de decisión y construcción de la democracia
3. Su visión desde la gobernanza
4. La conjugación legitimidad, políticas de red y multinivel.

En este sentido, consideramos que se tienen los elementos suficientes para responder a nuestra interrogante inicial, y la gobernabilidad podemos entenderla como la capacidad institucional para co-construir, con los diferentes actores sociales, políticas mediante un modelo determinado, como bien puede ser la gobernanza y alcanzar legitimidad sobre los gobernados a través de las prácticas democráticas. En un sentido más específico, el concepto de gobernabilidad busca explicar esa distancia que existe entre las demandas sociales y la capacidad y alcance de las instituciones públicas para atender esas demandas, este concepto es la base para la explicación de nuestro trabajo, compartiendo el concepto propuesto por Oriol (2003), y en el mismo sentido, coincidimos con Camou (2001), estamos con problemas extendidos, con sus cuantiosas mutaciones, pero con una alternativa más de enfrentarlos, atendiendo así a la interrogante planteada por el mismo Camou.

Podemos decir entonces que de los cuatro puntos presentadas por Prats (como lo cita Oriol, 2003), observamos dos razones importantes para el desarrollo de nuestro trabajo, en ese sentido la gobernabilidad se aborda desde dos enfoques:

1. desde la democracia; y
2. desde el quehacer gubernamental.

## **1.2. La crisis de gobierno y la gobernabilidad**

Teniendo mayor precisión sobre el concepto de Gobernabilidad, y su origen a causa de las severas crisis que han atravesado y se atraviesan continuamente en las instituciones de gobierno, es importante estudiar la causa o las causas que originan esa situación de crisis en un Estado/Nación, ello nos permitirá comprender el contexto de las cosas, entonces podríamos apreciar cuando se habla de gobernabilidad en un gobierno, y propiamente en las instituciones, lo que nos permitirá arribar en el tema de la administración pública.

Podemos decir entonces que la armonía de un Estado/Nación nos da la pauta para identificar a un gobierno estable o inestable, sin embargo, los estudiosos de los temas de gobierno coinciden al señalar que en las últimas décadas muchos países se han visto envueltos en severas crisis de gobierno, las razones de ésta causa son diversas pues el contexto político, económico y social de cada uno es diferente, incluso en sus interiores el tema de la regionalización es muy fragmentada por la diversidad de culturas o creencias, en tanto, el estudio de las causas de la crisis mencionada se vuelve compleja, para ello habremos de replantearnos diversos momentos, etapas y situaciones que nos permitan identificar la crisis enunciada para entender el tema de la gobernabilidad.

Así también, los enfoques para abordar el tema de la gobernabilidad son diversos, como ya se ha descrito desde la perspectiva de análisis que hace Oriol (2003), y como muchos investigadores describen; el tema es relativamente reciente, atribuyéndolo a los cambios del contexto económico, sin embargo, no podemos obviar el tema de lo social y lo político, siendo estas dos últimas las que más interesan a nuestra investigación por el tema de la acción ciudadana y el desempeño institucional, con ello no queremos decir que la ciudadanía no sea parte de lo económico, sino lo que buscamos es la particularidad de la acción ciudadana en temas específicos.

Como hemos podido observar, abordar el tema de la crisis en un gobierno es complicado y puede ser analizado desde diferentes perspectivas, bien puede ser en el terreno de lo económico, que ha sido una de las mayores causas, o bien desde

el terreno político o desde la problemática social. Si seguimos buscando causa no terminaríamos este trabajo, en tanto, se ha considerado fundamental partir sobre lo que representa un gobierno y las características que debe reunir, al respecto nos dice Arbós, X., y Giner, S. (2002) “el gobierno, desde el momento de la aparición del Estado, y aun antes, consiste en una institución que se erige en núcleo central de una comunidad política”. (p.4), en tanto tendría que cubrir los siguientes elementos:

- a) “ostenta —a menudo compartiéndola con presidencias estatales, parlamentos y tribunales— la autoridad suprema de un Estado, su soberanía;
- b) transmite órdenes que los súbditos —frecuentemente ciudadanos— deberían obedecer; es decir, «ordena» la vida económica, política y cultural hasta donde llega el alcance de dichas órdenes;
- c) distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza;
- d) otorga y quita privilegios, autoridad y reconocimiento a sus súbditos, es decir, distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas sociales a individuos o colectivos determinados;
- e) se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, pues son bienes u objetivos colectivos generales como, por ejemplo, la conducta de la guerra, la emisión de moneda o la administración de justicia”. (Arbós, X., y Giner, S., 2002, p.4)

En tanto, un gobierno, no reúna estas características podríamos decir que se encuentra en crisis, y como lo menciona Arbós, X., y Giner, S. (2002), refiriéndose a los incisos enunciados, “todas estas características, y otras que podrían añadirse, se fundamentan en dos condiciones esenciales y que ha de cumplir cualquier gobierno para que su existencia no sea precaria: la legitimidad y la eficacia”. (p.5)

Como podemos observar, la legitimidad y la eficacia son fundamentales en un gobierno. La primera se le atribuye a la buena relación y aceptación que un gobierno

tenga de sus gobernados, y la eficacia responde a la capacidad de respuesta, entonces la crisis se hace presente ante la ausencia de estos dos elementos, y por tanto se nos presenta un escenario de ausencia de gobernabilidad, recalcando que la gobernabilidad es la capacidad institucional para atender las demandas sociales como ya analizamos en el apartado anterior.

### **1.3. El análisis de la gobernabilidad desde la estabilidad de un gobierno**

Con el análisis expuesto sobre la crisis de un gobierno y su relación con la gobernabilidad, es importante identificar entonces si ante la ausencia de una crisis, y en un escenario de estabilidad, ¿Podemos dar por hecho que existe gobernabilidad? pareciera una interrogante sin mucho que responder, sin embargo, no podemos decir que las aguas de un río que corre sin sobresaltos no tenga una fuerte corriente en su profundidad, lo mismo pasa en un gobierno, y como ya estudiamos la crisis ahora analizaremos la estabilidad.

Partimos señalando que el tema de un gobierno estable, en armonía, es decir, no enfrenta en su desempeño crisis mayor que ponga en riesgo su estabilidad, pero también se ha mencionado el tema de las crisis puede observarse por diversos campos, razón por la cual es importante, como ya se ha mencionado, abordar el tema desde la óptica de la gobernabilidad, con el objeto de un mayor entendimiento y abonar, más elementos, a la respuesta de la interrogante planteada al inicio del capítulo sobre ¿qué es la gobernabilidad? en ese sentido, se ha descrito que muchos investigadores coinciden en que la situación de crisis de los gobiernos es el parteaguas para señalar que no hay un buen gobierno, entonces que hay de la estabilidad.

Al respecto, autores como Alcántara (1995) observan y coinciden que en la última mitad del siglo XX, los gobiernos enfrentan muchas dificultades para gobernar, y expone que es a razón de los “problemas suscitados en el ámbito de la economía, y en menor medida, a fallas en su diseño institucional, o en su capacidad de mantener el orden” (p. 23), lo que determina su situación de crisis. Así también,

señala que ha sido a razón de ese cuestionamiento sobre la estabilidad de los gobiernos como surge el término “governabilidad” que pasa a ocupar, en palabras de Alcántara (1995) “un lugar central en la reflexión teórica sobre el futuro del Estado” (p. 24). Aquí podemos observar otra visión más del surgimiento de gobernabilidad, que como ya se ha mencionada se abunda en la respuesta a la interrogante inicial de nuestro capítulo.

Como puede observarse, la gobernabilidad tiene su origen en la estabilidad de un gobierno, pero qué implica alcanzar una estabilidad, en ese proceso con que se enfrenta el gobierno, Al respecto, en un contexto más propio de la estabilidad, ésta puede ser abordada desde diferentes campos, sin embargo, para mayor delimitación, se comprende, como lo cita Alcántara (1995), desde la estabilidad política, y para decir que un gobierno tiene estabilidad política tendrá que cubrir los siguientes elementos:

- i. La ausencia de violencia;
- ii. La longevidad o duración gubernamental;
- iii. La existencia de un régimen constitucional legítimo;
- iv. La ausencia de cambio estructural, y
- v. Atributo de una sociedad multifacética

Cubriendo estos elementos se podría hablar de estabilidad en los gobiernos, en ellos podemos ir identificando la interacción de diferentes actores, y al respecto, Nordlinger (citado por Alcántara, 1995, p. 25) refiere que “las actitudes de población hacia la autoridad política contribuyen a la estabilidad”, lo que en otro momento Arbós, X., y Giner, S. (2002) referían como legitimidad, lo que podríamos describir como la importancia de la participación y la relación de la ciudadanía o de los habitantes de un Estado con su gobierno.

En relación a lo expuesto hasta ahora, no podemos decir que la estabilidad de un gobierno sea equiparable a un escenario de gobernabilidad, pues podría existir una ciudadanía con un grado de autonomía que no ocupara del gobierno, en tanto el gobierno no presentaría queja alguna y se mantendría estable no representa el escenario ideal de gobernabilidad, aunque la estabilidad vista desde la visión de

Alcántara (1995) de acuerdo a los elementos citados si estaríamos en un escenario apropiado de gobernabilidad vista desde la estabilidad de un gobierno.

#### **1.4. La gobernabilidad en los países emergentes**

Como ya se ha expuesto, el estudio de la gobernabilidad surge en diferentes contextos, y retomando lo expuesto por Prats (citado por Oriol 2003) sobre el análisis de la gobernabilidad en los países en transición, en sus términos “la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia” (p.240), este enfoque es propio para aterrizar en los países emergentes o en vías de desarrollo, como se le distingue a los países que no entran dentro del esquema de países industrializados, en ese sentido veamos cómo se emplea el concepto de gobernabilidad.

Si bien se puede observar que el tema de la gobernabilidad en los países industrializados se centra en el terreno de fenómenos específicos y se vuelca hacia el mercado, en el ámbito económico, aunque no únicamente sea bajo ese enfoque, por el contrario, dada las razones de su propio contexto en los países emergentes el tema de la gobernabilidad se discute a razón de diferentes elementos propios de su entorno político, social, económico, demográfico y otras razones más, al respecto Alcántara (1995) señala que:

“...en los países menos desarrollados, la gobernabilidad ha adquirido una notable connotación socio económica, De manera que los factores políticos de la misma se contemplan, generalizadamente, en su capacidad de producir resultados económicos que aseguren el crecimiento y la superación de la marginación social y de la pobreza”. (p. 24)

Las condiciones de los países emergentes representan un reto para el análisis de la gobernabilidad, pues podemos entender que las necesidades de estas naciones son distintas a las naciones industrializadas, en tanto los actores estratégicos son diferentes, lo que nos obliga a partir de objetivos diversos a los experimentados en los países desarrollados.

Desde la construcción de las políticas públicas, hasta su implementación representan procesos diversos, considerando que tradicionalmente las políticas se desarrollan en contextos poco comunes en todos los casos, así también, el mismo funcionamiento de las instituciones demanda de otra lógica, y que ésta quizás no haya sido considerada en la construcción del concepto y estudio de la gobernabilidad, al respecto menciona North (1990) (citando por Oriol, 2003, p.246) que:

“un sistema político implantado desde arriba en un país en vías de desarrollo (PVD) puede padecer problemas de refuerzo (o de gobernabilidad) si no se ha tenido en cuenta el alineamiento entre las instituciones formales e informales” (North, 1990, citado por Oriol 2003 p. 246).

Este planteamiento nos llevara a abordar con mesura el concepto de la gobernabilidad para encontrar una explicación que permita relacionarla directamente a nuestro contexto como país.

Con ambos enfoques estudiados podemos encontrar que la gobernabilidad en los países emergentes requieren de otro tipo de análisis, propios de su contexto como se refería en un principio, y en ese estudio, podemos identificar dos momentos puntuales para que se aborde el estudio de la gobernabilidad, el primero mencionado por Alcántara (1995) quién observa un enfoque de análisis de la gobernabilidad socio-económico, y el segundo, observado por Oriol (2003) cuando ve dificultades en el procedimiento de la instrumentación de nuevas herramientas para mejorar el ejercicio público, es decir, no puede emplearse el mismo método en los países industrializados con relación a los países emergente, lo que nos lleva a buscar un razonamiento propio de la realidad de cada estado/Nación para entender el tema de la gobernabilidad.

### **1.5. La gobernabilidad y la praxis**

Después de revisar detalladamente los antecedentes de la gobernabilidad, su conceptualización desde diferentes enfoques, la contextualización del concepto en

la diversidad de Estados, y sobre todo, decidir sobre el concepto a utilizar en el desarrollo de nuestro trabajo, es importante retomar el planteamiento hecho por Oriol (2003, p.248) sobre su análisis desde el planteamiento institucionalista, en ella determina dos dimensiones:

1. Dimensión analítica de la gobernabilidad; y
2. Dimensión normativa de la gobernabilidad.

En la primera, menciona Oriol (2003) que se identifica como gobernabilidad analítica “en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos (gobernanza) genera un grado observable mayor o menor de alineamiento entre necesidades y capacidades” (pp. 249-250).

Sobre la primera dimensión puede observarse que su sustento es equiparable a las leyes que rigen el funcionamiento de las instituciones de un gobierno, ello representa una forma de prescribir cómo relacionarse con los diferentes sectores de la sociedad para garantizar la estabilidad en un gobierno y con ello procurar la gobernabilidad, sin embargo, en terrenos práctico, la reglamentación no tiene una aplicación puntual, pues como ya se refería anteriormente la dinámica social es diversa y en muchos de los casos la reglamentación se sujeta a principios preestablecidos, no propios del contexto en el que se aplica.

Por otra parte, considerando el segundo enfoque sobre la gobernabilidad normativa, puede identificarse cuando busca resolver sus necesidades “mediante la formulación y la implementación de políticas públicas” (Oriol, 2003, p. 250), entonces se dice que “la gobernabilidad posee una dimensión normativa en la medida en que requiere la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas” (Oriol, 2003, p. 250).

Sobre este enfoque de análisis podemos encontrar una opción para mejorar la relación del gobierno con los gobernados en la cuestión práctica, y en ello descansa la implementación de nuevos modelos para sortear las crisis que se viven en los Estado/Nación, en ello entra las políticas de inclusión donde convergen los actores

involucrados y de esa manera procurar la legitimidad de los gobiernos, la desventaja de éste enfoque normativo lo podríamos identificar en los resultados obtenidos al aplicar la política pública construida bajo esta modalidad, aún con esos cuestionamiento, representa un ejercicio más viable que nos induce a más gobernabilidad, en este esquema estaríamos entrando al punto de las estrategias, en saber el cómo hace el gobierno para tener éxito.

### **1.6. La gobernabilidad y los actores estratégicos**

La discusión sobre el concepto de la gobernabilidad es aún extensa, y podríamos terminar éste documento y continuar en el debate, sin embargo, no es ese nuestro objetivo, pero, si es importante mencionar que aún hay mucho por discutir. Para este trabajo nos centramos en la propuesta de concepto descrita por Oriol (2003).

Por otra parte, de una manera más específica y para lo que compete a nuestro trabajo, Oriol (2003) cuando abordar el tema de la gobernabilidad en el campo político y desde una perspectiva institucionalista, retoma la definición de Kooiman cuando éste refiere que es “la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte” (Oriol, 2003, p. 244).

Considerando el planteamiento de Kooiman, refiere Oriol (2003) que el problema que haya en la gobernabilidad es “el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones (o reglas del juego) lo que determina su nivel o grado” (Oriol, 2003, p. 244), recalcando que es en ese punto donde las instituciones tienen que plantear un “refuerzo” como también lo señala Oriol (2003), es decir, considerando la versión inicial del origen de la gobernabilidad, en tanto, que para entenderla se hablaba de un “desajuste” (Oriol 2003) en los gobiernos, podemos darnos cuenta ahora que para valorar la gobernabilidad es importante ese “refuerzo” de las instituciones para atender la demanda de la sociedad, lo que lleva entonces, al gobierno a generar políticas de acción para tener la estabilidad.

Y sobre el tema del “refuerzo” y su explicación refiere Oriol (2003);

Este “refuerzo” implica a su vez un ciclo retroalimentado donde no sólo el grado de gobernabilidad dependerá de la calidad de reglas del juego y, en especial, de cómo éstas solucionan sus inevitables ‘trade - offs’ asociados (como el existente entre estabilidad y flexibilidad), sino que también la gobernabilidad influye sobre las reglas del juego reforzándolas de una manera o de otra según su grado. De esta forma, un nivel u otro de gobernabilidad se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones implementado. Por tanto, más gobernabilidad no sólo alineará mejor necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas (Oriol, 2003, p. 244).

Con esta explicación bien podríamos considerar algún caso en específico para tratar de entender el rol de los actores que en ella intervienen y buscar medir el nivel de gobernabilidad que existe en un gobierno determinado, pero no es esta nuestra intención, por el contrario consideramos importante, una vez comprendido el concepto de gobernabilidad y su aplicación en el terreno práctico, emplear el mismo tratamiento a los demandantes de políticas públicas y los mecanismos que se emplean para mantener la estabilidad entre gobernantes y gobernados.

Por otra parte, desde la perspectiva del institucionalismo, nos dice Oriol (2003) que “la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas” (pp. 245-246). En el mismo sentido, “la gobernabilidad responde a un equilibrio, no siempre rígido, sino cambiante, donde los actores pueden cambiar las reglas del juego a través de su interacción estratégica, aunque dicho cambio no está ausente de problemas” (Aoki, M., 2001 citado por Oriol 2003, p. 246).

Y ara el análisis de la gobernabilidad en lo local, Oriol (2003) plantea:

“Para entender los fundamentos de la gobernabilidad a nivel más micro resulta necesario abrir la denominada ‘caja negra’ (Dixit, 1996) y analizar el proceso mediante el cual las necesidades se transforman en políticas. Este

proceso tiene lugar a través de las instituciones políticas, que se tornan así la pieza clave para entender la gobernabilidad” (p. 246).

Éste último planteamiento que se cita de Oriol (2003) nos brinda la pauta para ver la relación que debe existir entre los diferentes actores estratégicos en la construcción de la política pública, en tanto nos da la pauta para abordar el papel de la ciudadanía, desde su acción como ente social y como ente frente al gobierno, y también la percepción del gobierno sobre el papel de la ciudadanía.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **REFLEXIÓN SOBRE LA CIUDADANIZACIÓN: DEL SER INDIVIDUAL AL SER COLECTIVO**

En la actualidad escuchar y hablar sobre “la sociedad” es bastante común, sin embargo ¿Qué tanto acertamos al referirnos a ella en nuestras conversaciones? Quizás en muchos diálogos tengamos algo de veracidad sobre su significado en muchas otras nuestra percepción sea dispersa de la realidad, en tanto es necesario profundizar más sobre el tema para no entrar en conflicto en el desarrollo de nuestro trabajo.

A lo largo de la historia de vida del ser humano se han hallado evidencias antropológicas que demuestran como el hombre ha vivido en grupos, vestigios arqueológicos datan de comunidades numerosas donde se exhibe la estructura de las sociedades antiguas, desde el aspecto económico, político y social. La sociedad ha sido permanente, tanto como la existencia del hombre mismo, y podemos reflexionar mucho sobre el tema de la sociedad, tanto que el debate en los círculos académicos aún continua, sin embargo, para nuestro trabajo el interés se centra en el concepto, y para ello tomamos el planteamiento de los pensadores clásicos, quienes han analizado al individuo desde una óptica más filosófica, ello nos permite tener una reflexión más amplia sobre el tema.

En ese sentido, partimos de que la familia, como punto de referencia, es una de las formas de organización más reflexionadas para entender el concepto de la sociedad, por su parte Aristóteles refiere que el ser humano es un animal político en tanto es difícil hacerse a la idea de una vida aislada, ese es un buen planteamiento que nos brinda los elementos para empezar a entender el origen de la sociedad. Por otra parte, para Rousseau la sociedad más antigua, y natural, es la familia, sin embargo, el apego de los integrantes de ésta se disuelve al paso del tiempo, el rompimiento se da cuando los hijos ya no necesitan de los padres y se vuelven independientes, y solo permanecen en el seno familiar por conveniencia, ahí podemos observar un primer punto sobre el interés individual sobre el colectivo, mismo que retomaremos más adelante en la discusión del tema.

Volviendo al tema sobre la explicación del origen de la sociedad, coincidimos con el planteamiento de Rousseau sobre la familia como primer modelo de sociedad, a la cual le nombra “sociedad política” pues, interpretando el esquema organizacional de la figura del jefe representada por el padre y el pueblo representado, bajo esta observación, por los hijos, concluyendo así en la imagen del Estado y el pueblo. Si bien es una explicación filosófica, cubre el objetivo esencial de brindarnos una explicación clara sobre el origen de la sociedad y que en la actualidad aún puede ser vigente debatir sobre esta percepción.

Sobre la reflexión del origen de la sociedad y considerando el enfoque biológico sobre la ley natural de sobrevivencia, el hombre, al igual que el resto de los seres vivos busca sobrevivir incluso sobre el resto de las especies, y en base a ese supuesto de lucha por no perecer, el agruparse para protegerse y proveerse de alimentos se vuelve una necesidad. Esa agrupación Aristóteles la identifica como una asociación y nos dice que es la naturaleza la que arrastra instintivamente a todos los hombres a la asociación política. Ambas concepciones sobre el origen de la sociedad es similar y los argumentos son homogéneos, pues por una parte Rousseau la exhibe como una sociedad política y Aristóteles como una asociación política.

Teniendo mayor comprensión sobre el concepto de la sociedad cuya estructura se compone de la figura de un Estado y un pueblo desde la visión clásica de nuestros autores consultados, le añadimos el territorio como elemento indispensable en toda sociedad, y que jurídicamente en la actualidad, a este conjunto se le denomina Estado/Nación compuesto de población, territorio y gobierno. Consideramos suficiente, más no agotado, la reflexión sobre el origen de la sociedad, sin embargo, para el tema que nos ocupa, ya hemos identificado las razones filosóficas del origen de la sociedad, así también, identificado los elementos, jurídicos, que componen a un Estado/Nación, en ese sentido en este capítulo se aborda el análisis de la persona como individuo, y su rol como ciudadano dentro de una sociedad.

## **2.1. Del individuo al ciudadano**

La particularidad dentro de la sociedad se distingue al identificar al ser humano como parte de una individualidad, es decir, muchos individuos forman un colectivo, en términos físicos muchas partículas integran un conjunto, de ahí el significado de individuo. En el caso de México la individualidad es un significado atribuido a cada sujeto en particular y en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dentro de su estructura, en su capítulo inicial se establecen los derechos de las personas categorizadas como las garantías individuales, es decir, se reconoce al habitante, hombre y mujer, en su particularidad, lo que hace al mexicano un sujeto de derecho individual. Entonces al referirnos a un individuo nos estamos refiriendo a un sujeto particular reconocido por el Estado, en este caso no hay restricción alguna para que una persona se distinga de otra en materia de derecho político y social, basta con que el sujeto en cuestión haya nacido dentro del territorio mexicano para que el Estado le reconozca su posición como individuo. Y por otra parte, a diferencia del individuo, la figura del ciudadano se construye como una necesidad de colaboración con las instituciones del Estado, ese individuo sujeto de derechos, como lo establece la CPEUM, se vuelve ciudadano de acuerdo a lo también normado por la carta magna, en el caso de México.

Para tener mayor distinción sobre el significado de individuo retomamos elementos básicos que desarrolla Ros (2011) sobre la diferencia entre individuo y ciudadano desde el enfoque de A. de Toqueville. Uno de los puntos clave para entender la individualidad es en base a la discusión que realiza a razón del egoísmo como sentimiento propio del individuo, y refiere que “la discusión que plantea el individualismo, a diferencia del egoísmo, no designa un defecto inscrito en la naturaleza humana, sino una nueva moral surgida de la sociedad democrático-moderna que, aislando a los individuos y sumergiéndoles en su vida privada, acaba por degradar su condición misma de ciudadanos”. (p. 693)

La observación que realiza Ros (2011) nos permite diferenciar sobre la razón de ser del individuo, donde explica que el egoísmo es más un tema emocional de la propia naturaleza humana, es por genética, en tanto el significado de “individuo” es la

conjugación de lo moral en reciprocidad al habitad social. En el mismo sentido, el individuo, es característico de la persona sumida en una construcción propia de la sociedad moderna, y el vínculo que Ros (2011) plantea es referente a la vida privada. Sobre el tema de la vida privada es una descripción muy propia de la cotidianidad, pues dentro de ésta modernización, así como el surgimiento de la propiedad privada, general en la persona otro rol, muy diferente a la percepción de conjunto.

Entonces, podemos entender que el individuo se construye a razón de la dinámica social moderna, es decir, fuera del rol social protege su particularidad, como claramente lo ha expuesto Ros (2011) al señalar una situación de vida privada, sin embargo, lo que en un principio se ha mencionado, del individuo como una particularidad en un sentido contable, en las sociedades modernas el individuo se caracteriza así mismo desde el enfoque de una vida priva, es decir, desde ésta percepción el concepto de individuo es totalmente vigente, ahora veamos su vinculación hacia la ciudadanía.

Una vez identificado la esencia del individuo, habrá que entender el significado de ciudadano, si bien ya se ha escrito en párrafos anteriores que es una categoría adscrita en las normas legales de cada nación, es importante tener diferentes definiciones que nos permitan tener un mayor razonamiento sobre el ser ciudadano. Para la Real Academia de la Lengua Española (RALE) ciudadano significa “natural o vecino de una ciudad”, “perteneciente o relativo a la ciudad” y “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes”.

La definición descansa en la racionalidad de ser parte de una ciudad con derechos y obligaciones establecidos bajo las normas de un Estado, descripción que se no aleja mucho de lo que expusimos anteriormente. Por otra parte, en base a un análisis más riguroso para entender el concepto de ciudadano nos dice Lizcano (2012) que “en sentido restringido, la ciudadanía sólo abarca a una parte de la colectividad, lo que implica que los ciudadanos tienen un estatus distinto al del resto de los integrantes de su propia colectividad” (p. 4), en este caso podríamos decir

que el número total de individuos de una nación componen la colectividad y de esa colectividad emanan los ciudadanos.

Por su parte Lara (citado por Lizcano, 2012) define al ciudadano como “persona que, por tener la nacionalidad de un país, tiene los derechos y las obligaciones que sus leyes determinan: ciudadano mexicano, ciudadana cubana” (p. 4). Con esta definición ya aterrizamos puntualmente sobre la concepción de ciudadano, concretando que un ciudadano es aquel individuo que habita en una nación determinada y construido bajo las normas y leyes propias del Estado/nación.

Desde la definición de la RALE podríamos entender que la ciudadanía es una categoría adscrita a las normas de un Estado/Nación, es decir, toda persona que nace en el territorio de un Estado, de acuerdo a sus normas, adquiere el carácter de ciudadana o ciudadano con derechos y obligaciones frente al gobierno, y por otra parte el carácter de individuo es propio de la persona, en otras palabras, el individuo, como persona, podría en determinado momento prescindir de su ciudadanía, como bien ocurre en muchos países con la migración, eso significa que no hay una transición de individuo a ciudadano, lo que podemos observar es una relación estrecha del individuo, desde la concepción de vida privada, con el su papel de ciudadana o ciudadano de determinado espacio.

Entonces, el ciudadano es una característica que el Estado/Nación determina, mediante sus normas, para el individuo, sin que éste a su vez se desentienda de su individualidad del el enfoque de su vida privada. Podemos decir que el carácter de ciudadanía es pública, y es precisamente a donde hemos querido llegar a ese aspecto público del ciudadano. Al respecto Gomáriz (2007) en el 2001 hablaba de las dimensiones de referencia y ejercicio de la ciudadanía, identificando así tres dimensiones principales: formal, sustantiva y activa, mismas que explica de la siguiente manera:

- I. “La ciudadanía formal refiere a la población que pertenece a una nación donde existe un Estado de Derecho.

- II. La ciudadanía sustantiva refiere ya a las personas que se apropian de los derechos formales para usarlos y para discernir, decidir y elegir soluciones colectivas.
- III. La ciudadanía activa refiere a las personas que, generalmente sobre la base de una alta ciudadanía sustantiva, deciden organizarse y/o participar directamente en los asuntos públicos de manera frecuente y sostenida”.  
(p.68)

Con los tres elementos descritos por Gomáriz (2007) se ha llegado al terreno de la participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado, podemos observar entonces tres facetas del ciudadano, a) el ciudadano por normatividad; b) el ciudadano que adopta sus derechos como vía de defensa de sus intereses; y c) el ciudadano que conoce de sus derechos y hace uso de ellos para generar mayor solidez en el tema de la participación a través de la organización, esto a grandes rasgos. Ahora revisemos el tema de la participación, para arribar posteriormente al tema definitivo de la participación ciudadana.

## **2.2. El debate sobre la participación**

Sin mayor preámbulo, partimos de la base de un Estado/Nación consolidado, en ese sentido ya existe una ciudadanía definida, ahora bien cómo participa la ciudadanía en la cotidianidad de las instituciones, dejando de lado que la naturaleza de las personas es la asociación para satisfacer sus necesidades, entonces lo que necesitamos saber es cómo se establecen las relaciones ciudadanía-gobierno. Bajo ese contexto tenemos ahora que saber a qué nos referimos cuando hablamos de participación y así conjugarlo con el concepto de ciudadanía.

Desde nuestra concepción muy particular entendemos que participar es involucrarse en un asunto ya sea por intensión propia o por obligación, ésta última puede ser por alguna norma o tradición. El termino de participación es muy común y recurrente en nuestro contexto social y no podemos quedarnos con una sola definición, y sobre el mismo tema, nos dice Merino (1994) que es un término muy

complejo y para explicarlo parte de la palabra participar, y nos dice que, “en principio, significa <<tomar parte>>: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona – (Merino, 1994), y en base a lo expuesto determina que “la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo” (Merino, 1994).

Considerando la explicación que hace Merino (1994) acerca de la participación, el ser parte de un todo representa algo fundamental, pues si ese componente llamado todo pierde a alguno de sus elementos quizás funcione pero de diferente manera, no igual a como funcionase si tuviese a todos sus componentes. Por otra parte, conjugando el concepto de ciudadanía y participación estaríamos frente a una acción de interacción ciudadanía-instituciones, podríamos estar llegando al ejercicio de la participación ciudadana.

Así también, en conjunto, y partiendo de la figura de un Estado/Nación, desde su concepción moderna, la participación ciudadana representa una parte fundamental para entender y explicar la democracia. Bajo el contexto de lo expuesto, para Ziccardi (s.f) La participación es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno, y distingue cuatro formas:

1. La social
2. Comunitaria
3. Ciudadana, y
4. Política

Del razonamiento hecho por Ziccardi (s.f) y Merino (1994) podemos entender que la participación es un comportamiento social y colectivo, y que a su vez puede darse de formas distintas y por necesidades de cada contexto social, recalcando que la participación no puede ser un caso aislado o bajo el precepto de una necesidad particular de un solo individuo, lo que nos lleva a entender que la dicotomía ciudadano-participación tienen sus orígenes desde un enfoque colectivo.

### **2.3. La participación como incentivo ¿Qué nos mueve a participar?**

La participación representa compromiso individual para/con un colectivo, lo que nos lleva a pensar que hay muchas razones para que alguien se comprometa a ser parte de algo como lo refiere Merino (1994), así como también puede haber razones para no comprometerse. Los individuos participan por grupos de interés, estos pueden ser económicos, que está más focalizado hacia el sector privado, aunque no descartamos que en materia económica también sea parte de lo público, y hacia lo político y social que estaría volcado hacia el sector público. En el caso nuestro nos enfocaremos a entender el caso concreto de la participación ciudadana dentro de lo público.

Antes de atender el tema específico de la participación ciudadana, analizaremos los motivos que mueven a la participación, “quién ha de participar, cómo, por qué y en qué son interrogantes que obtienen su respuesta mediante de las teorías del crecimiento económico y funciones legítimas del Estado junto con valores éticos y culturales, interactuando con los procesos reales de cambio socioeconómico” nos dice Wolfe (1984, p. 160). Wolfe observó que para entender los motivos que mueven la participación se plantea desde dos momentos, en el tema de lo económico, la cuestión del mercado principalmente, y por otra parte el Estado como conductor de vida social, con que elementos cuenta el primero para motivar la participación, de la misma manera el Estado, sin embargo, también hay intereses de éste lado, es decir el mercado y el Estado tienen intereses en la participación de los individuos o del ciudadano, así como este último debe de tener sus propios intereses para participar, en este caso se estaría hablando de que la participación tiene varios enfoques para su análisis, puede ser abordado en dos momentos; desde la Estado a través de sus instituciones y desde la sociedad civil a través de sus ciudadanos.

Se dice que la participación del individuo surge a raíz de una necesidad, al igual que la necesidad de agruparse para sobrevivir, podríamos entender que bajo la misma concepción puede interpretarse, sin embargo, en los últimos años se ha enfatizado en atender de manera más detallada los motivos que hacen al individuo a ser parte de, y como ya se mencionó en el párrafo anterior nuestro principal objetivo en este

capítulo es interpretar las razones que hacen a los diferentes actores sociales a participar en la vida pública desde la sociedad civil a razón de la necesidad misma del individuo en su carácter de ciudadano.

Con las discusiones anteriores tenemos por entendido que existen intereses en la participación, pero también puede haber desinterés en la participación por la cosa pública, es decir, que quienes participan pueden ser los menos y no los más, y es la teoría sobre la lógica de la acción colectiva expuesta por Olson (2001) lo que nos permita entender más esta realidad. Al respecto nos dice Olson (2001) “un reducido número de sujetos muy ansiosos por obtener determinado bien colectivo actuarán con más frecuencia de manera colectiva para conseguir que una cantidad mayor de sujetos que tengan la misma voluntad de conjunto” (p. 218), con este planteamiento vamos entendiendo que la participación ciudadana no siempre es por mayoría, puede ser por la intensidad del grupo, la consistencia y la importancia del interés en el momento de la participación.

En relación a lo planteado desde la teoría colectiva el ciudadano a través de la organización acciona para obtener ciertos beneficios, entonces estaríamos frente a un supuesto de que es la necesidad lo que hace a las y los ciudadanos participar, y participan a través de grupos organizados lo que les permite alcanzar sus objetivos. Ahora bien, considerando el esquema de un estado democrático donde el gobierno surge de la voluntad de las mayorías, es decir, bajo este modelo de Estado la ciudadanía desde su integración parte de la voluntad de la mayoría de la ciudadanía, en este sentido el ciudadano tiene la plena voluntad de participar o a que circunstancias reacciona, sobre esta situación nos preguntamos ¿Qué hace al ciudadano participar? Es una acción propia de su voluntad, de la enmienda del Estado a través de las normas, de sus intereses como individuos o como colectivos, ya sea por los beneficios o a través de incentivos, o es el Estado quién los coacciona para volverse parte de la acción pública, con esta última parte estaríamos entrando en el tema de cómo participa, bajo qué condiciones y a razón de qué desde la visión de las instituciones, tema que se analiza gradualmente en el desarrollo del trabajo.

Las razones por las cuales participan los ciudadanos son diversas, como ya pudimos observar, sin embargo, en este trabajo se analizan las de mayor vinculación respecto a las instituciones públicas y la naturaleza de las personas. Al respecto, sobre el tema del incentivo, puede explicarse como la razón que hace al ciudadano a participar, es decir, que obtienen a cambio de su participación, puede observarse entonces que “los grupos que tengan acceso a incentivos selectivos probablemente actuarán con mayor frecuencia de manera colectiva para obtener bienes colectivos que los grupos que no dispongan de tales incentivos” (Olson, 2001, p. 219), esta explicación se complementa con la discusión inicial que el ser humano ha tenido motivos de asociación, pero también recompensas por esa asociación y bien puede ser, ya visto desde su relación con el Estado, los servicios públicos, la búsqueda de un bienestar más confortable, la estabilidad familiar o incluso podríamos aventurarnos a plantear la perspectiva de un bienestar personal (individual).

Como puede verse, lo que hace participar al ciudadano, de acuerdo a la teoría colectiva, son los intereses y beneficios que puede obtener de organizarse y buscar el objetivo, pero también, es importante mencionar que desde esta perspectiva solo nos estamos enfocando desde la visión de ciudadano como colectivo, es decir, que nos hace pensar que la participación de la ciudadanía en un Estado no sea necesariamente la acción emanada de la voluntad de grupo, sino por el contrario sea producto de una inducción del Estado, en ese sentido, podemos decir que la participación ciudadana proviene de diferentes enfoques y contextos, en tanto requiere abordar el tema en futuras investigaciones, al respecto, mencionamos que en este trabajo es nuestra intención abordar lo más posible el enfoque de una participación autónoma.

#### **2.4. La participación ciudadana**

Como hemos revisado, el tema de la participación ciudadana es una conjugación de la acción ciudadana y el motivo que los hace participar, y esto responde a diversos factores y circunstancias. Lo que tenemos hasta ahora es un enfoque plural

de la participación ciudadana, en otras palabras, un compuesto emanado de la reflexión propia del trabajo en sustento a las diferentes aportaciones teóricas y conceptuales hechas hasta aquí, sin embargo, es importante concretar en un concepto que nos permita abordar, sino plenamente, lo suficiente para explicar nuestras hipótesis y entender nuestro problema planteado.

Previo al estudio de la participación ciudadana como tal, retomamos el tema de la participación popular, y nos dice Marshall Wolfe ( citado por Cunill, 1997, p. 73-74) que una de las nociones más clásicas de “participación popular” rescata precisamente la noción de auto-organización y auto-gobierno social, al entenderla como “los esfuerzos organizados y colectivos de los excluidos en defensa de su vida”, lo que nos lleva a poner sobre la mesa, aunado a lo concluido en el apartado anterior sobre la definición de participación, que el principio de participación surge de una necesidad voluntaria, en tanto es necesario tener presente esta observación para fundamento de nuestra discusión sobre nuestro tema.

Ahora bien, de la reflexión que se ha hecho hasta ahora, por espacios diferentes, sobre la definición de ciudadano y participación, podemos describir a la participación ciudadana como la acción del individuo o individuos agrupados, que han adquirido la condición de ciudadanos y que se involucran en un hecho determinado, ya bien puede ser voluntariamente por razones de las personas o inducida demente por otros actores y factores. En este caso la interrogante que surge es saber cómo se da la participación ciudadana en el extenso de su descripción.

Tenemos la percepción y de acuerdo a los conceptos y estudios revisados que la participación ciudadana surge desde la iniciativa propia del individuo o grupo de individuos o desde el seno de las instituciones por las razones y factores que ya se han planteado, ambas son planteamientos probables, y sean quizás producto del contexto en el que se desarrollan, bajo ese planteamiento tenemos dos perspectivas particulares, cómo también ya mencionamos anteriormente desde la voluntad propia del ciudadano como persona o desde la exigencia del Estado a través de sus normativas respectivamente, estos últimos acercamientos están focalizados al entorno que más se acerca al objetivo planteado.

En razón de lo expuesto estaríamos frente a dos escenarios de la participación ciudadana, podríamos decir que quizás haya surgido de la intención propia del ciudadano o como necesidad de reconocimiento desde las instituciones, o bien podría ser en respuesta al desentendimiento del gobierno, en ese sentido el debate es extenso, y las variables para explicar el tema de la participación ciudadana pueden ir incrementándose, pero como podemos observar, en este trabajo estamos tratando de ir delimitando para tener mejor precisión sobre la autonomía en la participación.

En un aspecto más concreto, en relación a la crisis en las instituciones de gobierno, retomamos el señalamiento donde se explica que la participación ciudadana, surge como una respuesta a la ineficiencia de las administraciones para resolver los problemas que se plantean desde el ámbito social refiere Bolos (citado por Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, 2009, p. 184). Esta descripción expone la deficiencia en la administración pública para resolver los problemas públicos, surgidos de la demanda social, como bien puede ser el caso de los servicios públicos o del propio desempeño de las instituciones como acto observable de la acción del gobierno, es otras palabras, los ciudadanos demandan de un puente vehicular<sup>3</sup> con características especiales según sus necesidades, a cambio la administración municipal realiza un puente a consideración propia o en razón de su presupuesto o factores propios de la administración pública, quizás de menor capacidad y esto puede responder a otras circunstancias, ya bien sea la falta de recursos u la atención de otras prioridades, sin embargo, al no realizar una obra adecuada el problema seguirá ahí, entonces, se podría decir que no se ha resuelto la demanda, derivado de este ejemplo práctico, a manera de introducción empezamos por cuestionarnos, ¿Dónde ésta la participación ciudadana en el ámbito de lo público?

<sup>3</sup> Con puente vehicular nos referimos a la acción de la obra pública para ejemplificar algunas de las razones por la cual pudiera existir descontento de la ciudadanía sobre el quehacer público, esto no representa un estudio de caso, lo que busca es exponer los diferentes escenarios para una mejor reflexión sobre el tema de la participación ciudadana.

De acuerdo al ejemplo expuesto, si no hay satisfacción por la obra pública realizada, en este caso el puente vehicular, podemos decir que existe inconformidad social. Entonces podríamos decir que la administración está en riesgo, no de desaparición sino de legitimidad, y al observarse carente de aceptación el interés se enfoca ahora en recuperar la confianza ciudadana, en ese sentido podemos observar la necesidad de recobrar la credibilidad institucional frente a los ciudadanos, si en algún momento existió.

De la descripción se identifican dos líneas para el análisis de la participación ciudadana; primero, partiendo desde el interés ciudadano de participar, ya sea por la necesidad de obtener mayores beneficios en la ejecución de la obra pública, o bien sea por participar de la toma de decisiones (elaboración de la política pública), y segundo, partiendo desde la visión del interés de la administración pública municipal por obtener la confianza y credibilidad perdida frente a la ciudadanía, o bien puede ser por el interés propio de conservar el poder lo que lo obliga a abrir sus instancias a la participación ciudadana.

Por otra parte, el tema de la eficiencia y eficacia de las acciones emprendidas por el gobierno es un tema aparte, es decir, que la actividad realizada sea la óptima para el tema tratado se responden del resultado obtenido por la acción, en este caso estaríamos hablando del proceso de evaluación, sin embargo, a nosotros de manera muy particular nos interesa en un primer momento la dinámica de la participación ciudadana, en tanto su enunciación responde más a la necesidad de exponer los más escenarios posibles y evitar posibles confusiones.

Ahora bien, desde la perspectiva del quehacer del Estado nos surgen estas interrogantes ¿Por qué impulsar la participación ciudadana? ¿Qué se obtiene con tener mayor participación ciudadana? Y ¿Quién promueve la participación ciudadana? Estas tres interrogantes nos ayudaran a comprender el objeto de la participación ciudadana para posteriormente, después de observar el cómo, las formas y con qué objeto, podremos identificar el papel de la autonomía, pues tendríamos los elementos suficientes que nos permitan identificar la acción de participar por intención propia del ciudadano o ya bien bajo inducción y en tercer

punto incluso podríamos hablar de coacción, mientras tanto, centrémonos en hallar una respuesta confiable a las interrogantes recién planteadas.

Desde la interpretación del objeto de acción del gobierno, si bien la participación ciudadana no puede ser una constante en la toma de decisiones, sin embargo, si es una constante en el tema de la observación y su expresión sobre el destino de las obras puede ser un elemento que el funcionario público puede considerar para valorar la aceptación o el impacto del resultado del trabajo presentado a la sociedad.

En concreto, la participación ciudadana es la acción de las personas, en su carácter de ciudadanas y ciudadanos emanado de la normatividad del Estado en cuestión, y responden a diferentes factores que los mueve a accionar, bajo esa perspectiva debemos de identificar a plenitud si el ejercicio de participación se da de manera autónoma, de acuerdo a los conceptos analizados hasta ahora, o responde a la inercia establecida por las instituciones, a ese punto estaremos arribando en la conclusión del presente trabajo, en todo caso, veamos antes la participación ciudadana desde la perspectiva del Estado.

## **2.5. Participación ciudadana desde la óptica del Estado**

La reflexión que se ha venido desarrollando de manera paulatina, partiendo de conceptos específicos de cada palabra y acción nos permite ahora entender los hechos sobre la participación ciudadana, identificando diferentes momentos de la acción, pero así también hemos identificado que el concepto de participación ciudadana responde necesariamente a una instrucción del Estado, esto no significa que tal acción pueda presentarse de manera independiente, tema que discutiremos posteriormente, pero antes debemos analizarlo en relación a la figura del Estado.

En función de lo expuesto nos cuestionamos lo siguiente: desde el quehacer del Estado ¿Cómo se logra la participación ciudadana o bajo qué mecanismos? Otra pregunta que viene a reforzar la anterior es aquella planteado Wolfe (1984), en la discusión internacional sobre la visión de desarrollo y es ¿cómo va a participar el

pueblo en él? Ambas preguntas nos marcan la pauta para el abordar el tema en el campo específico del gobierno, y adelantamos, desde la administración pública a través de sus instituciones, como se aborda en los capítulos posteriores.

El Estado, por naturaleza propia surge a razón de una necesidad de control como ya observamos en la discusión del origen de la sociedad, podemos decir entonces que el Estado, como rector social, es quien condiciona o mandata las acciones sociales, en tanto la participación ciudadana puede ser entendida como una acción emanada de la decisión del Estado, que haya o no haya participación es determinación del Estado, al respecto Wolfe (1984) mantienen una hipótesis que enuncia como una tensión entre dos caras del estado: la primera que busca “promover”<sup>4</sup>, y la segunda es el control de los recursos de aquellos a quienes brinda la apertura de participación (Wolfe, 1984). El planteamiento de Wolfe (1984) es muy acertado pues es evidente que el Estado busca tener el control del poder, sin embargo, frente a los cambios sociales, donde la segmentación de los diferentes sectores es más pronunciado, cada sector busca permanecer con su cuota de poder lo que puede ser un momento delicado para el Estado, pero no si éste mantiene el poder.

El momento interesante en esta tensión de la segmentación de poderes es el equilibrio, y el Estado como ente rector de la vida social debe ejercer su autoridad, aunque también debe abrirse a la participación del resto de los sectores, pues el tema de la inclusión es fundamental en los gobiernos democráticos, en este punto podemos ver una escharcha vinculación sobre el tema de la gobernabilidad, en un caso específico desde la legitimidad como ya se ha mencionado con Oriol (2003) en el capítulo primero. Entonces, buscar el equilibrio es integrar en el gobierno a todos los sectores sociales, económicos y políticos, es decir, que exista participación, sin embargo la interrogante es cómo lograr que esos sectores acepten

<sup>4</sup> El entrecomillado muestra que la palabra está en debate continuo y demanda de un trabajo aparte para desarrollar el tema.

la visión del Estado para orientar el gobierno hacia un objetivo específico, y quizás respondiendo a esta interrogante habríamos de dar respuesta a las dos anteriores.

Un factor muy importante en el cambio de la dinámica de funcionamiento del Estado fue el concepto de desarrollo, esa palabra que imprime en su descripción crecimiento, innovación, estará a la vanguardia. Pero, qué requisitos debía reunir un Estado para considerarse desarrollado, sobre el tema señala Wolfe (1984) que:

“...los Estados nacionales podían y debían orientar y estimular el desarrollo mediante la -planificación-, también hacia énfasis que esta nueva transformación consistía en que los países –desarrollados- podían y debían ayudar a los demás con asistencia financiera y transferencias tecnológicas. En otras palabras, el modelo a seguir eran los Estados-nación –desarrollados-“. (p. 162)

Bajo esta concepción de desarrollo, expuesta por Wolfe (1984), nos muestra los indicios de la apertura de las instituciones para/con la participación ciudadana, y nos dice también que “la primera forma de participación de las masas fue en su calidad de productoras gracias a su adquisición de destrezas e internalización del espíritu de trabajo propio de las sociedades industriales” (Wolfe, 1984, p. 162), lo que nos da a entender que la apertura del estado surge de la observación del éxito que la administración privada tienen de la implementación de nuevas técnicas de organización, siendo esta observación el preámbulo de lo que posteriormente se conoce como la planeación estratégica.

De acuerdo a cada uno de los puntos tratados sobre el tema de la participación ciudadana vista desde la óptica del estado, puede ser tomado desde la lógica de un gobierno democrático, y en ella la participación ciudadana, por lo menos de la mayoría sería indispensable, desde ese enfoque estaríamos en la necesidad de legitimidad del Estado, por otra parte, ya establecido el gobierno, estaríamos frente a un escenario de inclusión, en donde por las circunstancias de la misma necesidad de cambio y avances en el desempeño del gobierno requiera de la acción ciudadana para permanecer, en este proceso se establecen estrategias, herramientas e instrumentos para involucrar a la ciudadanía, en es acertado la explicación que

realiza Wolfe (1984) cuando señala que el Estado, en ese proceso de desarrollo, y por las circunstancias de los cambios sociales, se encuentra en la necesidades de planificar, es ahí donde se desarrollan las formas para que gobierno y ciudadanía coadyuven en la construcción de políticas, con esto atendemos a las interrogantes planteadas con anterioridad, lo que corresponde ahora es analizar sobre el tema de la autonomía en el campo de la participación ciudadana.

## **2.6. La autonomía desde la participación ciudadana**

El tema de la autonomía en los últimos años ha causado mucho revuelo en los escritorios públicos, y no es para menos, si hablamos de organismos autónomos se hace referencia a que dichos organismos disponen de libertad de acción y decisión, y en el caso del Estado/Nación, reconocer dicha autonomía en un sujeto, en este caso sujetos conglomerados en grupos nutridos, lo lleva a un fuerte conflicto existencial, esto derivado de la hegemonía estatal del control total del poder público.

Una de las primeras acciones de poder, del órgano que fuera principalmente emanado desde las entrañas de la sociedad civil, es “la participación organizada como medio de presión para solicitarle al Estado realizar ciertos actos” (Wolfe, 1984, p. 171), en ella observamos un primer choque de poderes, pues la organización, desde la ciudadanía, representa fuerza y poder de movilización y acción, lo que puede llevar a los ciudadanos, si es que el poder es mayor que la del Estado, a la toma de decisiones.

Sobre el mismo tema, otro enfoque versa sobre la participación legítima, considerando la reflexión que ha abordado Wolfe (1984) y dice que ésta “sería aquella en que el individuo racional escoge sus medios de subsistencia según su apreciación de las ventajas comparativas” (p. 171), desde esta perspectiva el ciudadano imprime racionalidad al momento de participar pues decide sobre cuanto involucrarse en un acto y que beneficios le arrojan si actúa de una u otra manera.

En relación a la participación organizada y la legítima, la primera muestra claramente el poder de la organización y la segunda la racionalidad sobre el cómo,

cuándo y porqué participar, en ambas puede decirse que se logra en función de la libertad de acción y decisión, lo que nos lleva a pensar en la figura de la autonomía, sin embargo, hasta donde acepta el Estado este comportamiento, y si es que en algún momento se ha dado la participación ciudadana autónoma.

Frente a estas muestras de poder por la vía de la participación ciudadana puede observarse que desde las instituciones del Estado/Nación

“la tecnocracia, o tecnoburocracia, plantea problemas algo diferentes a la participación. Mientras que el burócrata de corte tradicional se apoya en normas y precedentes y tiende a paralizar la participación con engorrosas tramitaciones, el tecnócrata puede ser muy innovador pero, al mismo tiempo, más manipulador y coercitivo que el burócrata”. (Wolfe, 1984, p. 177).

Sobre la distinción que señala Wolfe (1984) se enuncia claramente dos visiones en la administración pública, la tecnocracia con un discurso más abierto a la participación pero más manipulador, en tanto la burocracia tradicional se resiste a los cambios lo que implica una resistencia a que los ciudadanos participen de sus decisiones, aquí ya observamos un conflicto sobre dos enfoques de la administración pública sobre la participación ciudadana.

Otro factor que es indispensable abordar en el tema de la participación ciudadana es acerca de las mayorías, considerando que una democracia se construye del poder de las mayorías, y nos dice Wolfe (1984) que “la mayoría popular solo podría participar resistiéndose a los cambios que aprecia como perjudiciales, generalmente con tanto retraso que sólo caben los gestos compensatorios u obstructores” (Wolfe 1984, p. 178), de esta observación podemos apreciar que la participación ciudadana, en su calidad de mayorías, es difícil que se alcance, y si alguna vez se logra es a destiempo, lo que hace resurgir la interrogante sobre el interés de participar, tema que esperamos profundizar más con el desarrollo de los capítulos posteriores.

Ahora bien, para entender la dimensión sobre el papel de la participación ciudadana autónoma, saber desde cuándo puede considerarse participación no autónoma y

cuando puede considerarse que es autónoma basándonos en los principales conceptos que abordan el tema de la participación ciudadana. Para abordar lo expuesto retomamos el modelo de escalera que plantea Arresten (citado por Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo. (2009) en donde muestra que cuando existe co-participación, poder delegado y control ciudadano estaríamos hablando de un poder ciudadano, bajo ese esquema, nosotros estaríamos identificando la participación ciudadana autónoma, en tanto si la participación es una representación de la manipulación y terapia no habría una mínima expresión de participación ciudadana autónoma y estaríamos cayendo en la mera simulación (véase tabla. 1).

Tabla 1. Una escalera de participación ciudadana (Arresten, 1969)

8	Control ciudadano	
7	Poder delegado	Poder ciudadano
6	Co-participación	
5	Apaciguamiento	
4	Consulta	Participación simbólica
3	Información	
2	Terapia	
1	Manipulación	No participación

Fuente. Tomado de Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo (2009, p. 187).

Por otra parte, otro esquema que nos brinda la posibilidad de medir la participación ciudadana la ha desarrollado Hambleton y Hogget (citado por Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, 2009) en el cual se establecen 12 peldaños, segmentado en tres esferas, partiendo de la decepción ciudadana como mínima expresión que motiva la no participación, hasta el control independiente que representa el control ciudadano (véase tabla. 2), que en el mismo caso anterior, esta casilla representaría el papel de la participación ciudadana autónoma, en el caso del control basado en

confianza y control delegado habla de la autonomía en la participación ciudadana pero enfatizando la autoridad del gobierno.

Tabla 2. Escalera de los niveles de participación (Hambleton y Hogget, 1994).

12	Control Independiente	Control ciudadano
11	Control basado en la confianza	
10	Control delegado	
9	Co-participación	Participación ciudadana
8	Descentralización limitada	
7	Consejos de Asesoría Efectiva	
6	Consulta genuina	
5	Información de Alta Calidad	No participación ciudadana
4	Cuidado ciudadanía	
3	Información Pobre	
2	Consulta cínica	
1	Decepción Ciudadana	

Fuente. Tomado de Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo. (2009, p.188).

Con la observación de la tabla 1 y 2 podemos darnos cuenta de la complejidad del asunto, el descontento social por el desenvolvimiento y desempeño de las instituciones públicas es una constante, en tanto, el Estado/Nación en ese proceso de desarrollo expuesto por Wolfe (1984) busca a través de la planeación estratégica, o por lo menos es el planteamiento teórico, ser más eficiente el servicio público estableciendo los canales de cooperación entre los actores, y por último, los alcances de la participación ciudadana autónoma hasta dónde llega, o mejor dicho ¿Existe o no la participación ciudadana autónoma? O tendríamos que seguir

trabajando bajo el concepto de una participación ciudadana como hasta ahora se ha definido.

El tema de la participación ciudadana, ya no digamos autónoma, es muy significativo para cualquier Estado/Nación hoy en día, pensar que la participación ciudadana en las decisiones del gobierno es una muestra de debilidad institucional es erróneo, por el contrario, que haya participación fortalece las instituciones, incluso ayuda a rescatarlo, de "...las <asociaciones voluntarias> o, en general, los <movimientos sociales> como el corazón institucional de la sociedad civil, clave a la vez en la recomposición del espacio público". Expresa Cunill (1997, p. 62).

Entonces, la participación ciudadana es la vía para coadyuvar acciones gobierno-ciudadanía, sin embargo, si el Estado es carente de un programa de trabajo su figura está en riesgo, más aún si la sociedad civil organizada resuelve conflictos que a su vez le competen al gobierno, al respecto nos dice Oszlak (2006):

"...sin una agenda, el Estado –y su burocracia- serían innecesarios. Implicaría que su rol es prescindible, que la sociedad puede resolver los problemas comunitarios por sí misma y puede auto-administrarse –tal como imaginaron el anarquismo, el comunismo, o incluso, como sostuvieron algunas posiciones ultra-conservadoras partidarias de un estado mínimo. (p. 3).

La observación es muy oportuna, además de representar un llamado de atención a los Estados despóticos y renuentes a la democratización de la administración pública. El cambio social a nivel global es muy dinámico y continuo lo que obliga al Estado a repensarse en el futuro, pensar en una administración pública tradicional puede generar muchos problemas en materia de gobernabilidad, como bien observa Cunill (1997) quien plantea el tema de una nueva institucionalidad enfocada a la integración de todos los sectores sociales en la toma de decisiones políticas:

"De los cambios sociales y de la modernización de la administración pública es necesario la creación de una nueva institucionalidad que no sólo involucre la posibilidad de tomar la gestión pública más permeable a las demandas

emergentes de la sociedad, sino de retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la de la definición de la agenda social” (Cunill, 1997, p. 58).

De estas observaciones podemos concluir que el tema de participación ciudadana no representa una disminución del poder del estado, tampoco busca sustituirlo, en cambio sí coadyuva en el fortalecimiento del Estado, y en tanto el sentido de autonomía no representa una confrontación de poderes, lo que si puede lograr en la legitimación del Estado, sin embargo, se habría de corroborar en la práctica para validar este planteamiento, de ello se aborda en los capítulos posteriores.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En el desarrollo de los capítulos anteriores se ha observado que la participación ciudadana es analizada desde distintos enfoques, y ha sido, desde la óptica del Estado lo que mayormente nos ocupa, principalmente desde la perspectiva de “desarrollo”, como lo ha mencionado Wolfe (1984). El tema de desarrollo ha marcado la agenda política a nivel internacional, y bajo ese concepto se han buscado alternativas para eficiente el quehacer público.

Bajo el esquema de mejorar la acción de gobierno, se produce el tema de la planificación como ha mencionado Wolfe (1984), bajo ese planteamiento podemos señalar que se sustenta el origen de los cambios en el gobierno; nuevas estrategias; nuevos mecanismos; y sobre todo; nuevos modelos de operación en el gobierno, adelantamos que este momento también puede ser identificado como el proceso de inducción de la Nueva Gerencia Pública (NGP), tema que se aborda en el capítulo cuarto, era necesario mencionarlo para no desfasarnos del contexto en sobre los cambios en el gobierno, y sobre todo para sustentar la base de la planeación estratégica como herramienta de estas nuevas propuestas para el ejercicio público.

#### **3.1 Antecedentes**

Los cambios representan una necesidad natural en todos los sentidos, y en todos los gobiernos no es menor, aunque cabría aclarar que en este capítulo ya se aborda a la administración pública como elemento de la acción de gobierno<sup>5</sup>, esto con el objeto de tener una base sólida para respaldar el tema de la planeación estratégica, sin embargo, lo que resulta interesante e importante estudiar es el proceso de esos cambios; podemos hablar de tiempo, espacio y circunstancia. Y son las

<sup>5</sup> Para explicar el tema de la planeación estratégica, empleamos el uso de la administración pública como acción de gobierno, aclarando que es en el capítulo cuarto se describe su concepto desde un enfoque más reflexivo, y en el presente capítulo se aborda como elemento del Gobierno.

circunstancias lo que pudiera ser el tema de mayor relevancia dado que existen muchos factores que influyen en la transformación de la administración pública.

Diversos investigadores coinciden en que han sido los cambios de rumbo que ha tomado el mercado lo que ha generado las pautas para la transformación de la administración pública, en este sentido, podríamos hablar específicamente de la dinámica que la globalización ha generado en las diferentes instituciones públicas, al igual que a las privadas, al respecto Prats (2005) nos dice que:

“la gestión pública también se transforma con la globalización. Ya no basta con que las administraciones públicas, como organizaciones, actúen legal, objetiva, eficaz y eficientemente. Diversos procesos confluyen y están transformando decididamente la gestión pública” (p. 23).

Compartimos que la globalización ha sido una de las causas, sino la más importante, en la transformación de las instituciones públicas, pero por ahora no nos detendremos en un análisis profundo sobre ésta situación, había necesidad de partir de esta explicación para tener una base de inicio en el desarrollo del presente capítulo. Podemos observar la circunstancia que lo origina, pero ahora vamos más allá, tenemos que revisar las acciones concretas implementadas en la administración pública y con qué objetivo se han impulsado los cambios.

Ante los constantes cambios globales podemos decir que la administración pública enfrenta serios retos, y para responder a las nuevas necesidades observadas, como bien son: la pugna de intereses entre los diferentes sectores sociales, el avance tecnológico, los nuevos instrumentos de comunicación y otras situaciones más que marcan la pauta para innovar, sobre estos hechos nos comparte Prats (2005) que:

“Los nuevos desafíos proceden fundamentalmente de los procesos en curso de la globalización y transición a la sociedad del conocimiento. Estos procesos están generando una complejidad, diversidad y dinamismo sin precedentes. Están generando, asimismo, una interdependencia desigual que hace emerger la llamada <sociedad de riesgo>. Todo esto modula o

altera decisivamente las tareas tradicionales de las Administraciones, exige tareas nuevas y obliga a plantear todas ellas en condiciones nuevas” (p. 38).

Frente a los cambios observados y la dinámica propia del crecimiento de la población, era de esperarse nuevas exigencias en lo político, lo económico y, por supuesto, lo social. Esta situación hizo que la administración tradicional o, como muchos investigadores lo señalan, burocrática, se viera rebasada, entonces habría que innovar, y la respuesta más próxima a esta crisis se vuelca con la propuesta de llevar practicas propias de la administración privada a la administración pública, podríamos decir que es así como inicia una nueva etapa en el ámbito de lo público, estaríamos entonces frente al periodo de la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP), y esta nueva ola nos lleva a la planeación estratégica como herramienta para eficientar el ejercicio público.

### **3.2 La propuesta de la empresa privada a la pública**

El tema de la globalización no es un caso menor, y dada su descripción, como “el proceso de integración creciente de las sociedades y las economías no solo en términos de bienes, servicios y flujos financieros, sino también de ideas, normas, información y personas” (Prats 2005, p. 19). Las instituciones públicas se ven obligadas a innovar en la administración de los recursos públicos, pues los continuos cambios hacen ver obsoleto el ejercicio de la administración pública, pero ¿Por qué llevar acciones, específicamente, de la empresa privada a la administración pública?

Para tratar de responder a la interrogante planteada que busca saber sobre las razones de impulsar cambios en la administración pública precisamente desde la importación de las herramientas de la empresa privada, habremos de identificar dos momentos;

Primero, el tema de la globalización, lo que ha insertado a los diferentes Estados en una dinámica de constantes exigencias propias del mercado, y al observar que las acciones implementadas por la administración privada resultaban exitosas a sus

necesidades la influencia por adoptar las mismas prácticas en el sector público se hace una realidad a través de las prácticas gerencialistas, sin olvidar que con el fenómeno global la administración pública pierde terreno; y, segundo, a causa de las mismas circunstancias de la globalización, el crecimiento demográfico y la migración de las zonas rurales a las ciudades generaron más demandas de servicios, aunque también podríamos hablar de un tercer momento, y esta es la crisis de la administración pública, la ausencia de legitimidad y la desconfianza social que nos lleva al distanciamiento entre autoridades y ciudadanía. Frente a las circunstancias mencionadas, la influencia del mercado representaba una opción para la administración pública.

Sobre el mismo tema, Merino (2006, p 17) indica que frente a los cambios recientes, los gobiernos locales enfrentan cuatro desafíos;

1. el demográfico;
2. el fiscal;
3. el institucional; y
4. el organizacional.

Aunque su planteamiento está más enfocado a la administración local nos permite identificar elementos precisos que nos ayudan en el entendimiento de nuestro tema.

Volviendo a lo macro, la influencia del mercado es mayúscula, y al observarse mayor eficiencia en la administración privada para afrontar la situación de cambio se cree entonces que habrá que experimentar con las herramientas de la empresa privada y aplicarlas en la empresa pública, de ahí la necesidad de importar técnicas de la empresa privada para llevarla a la empresa pública, y una de las propuestas de cambio se le identifica, como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, como la Nueva Gerencia Pública (NGP), con ésta última observación atendemos a la interrogante del porque llevar las practicas privadas a lo público.

Al respecto, De la Rosa Albuquerque y Lozano (2010) nos dice que la NGP se hace presente por las siguientes razones:

- I. "...ante la crisis de la forma de organización burocrática y la legitimidad del papel del Estado que se originó en las últimas décadas, se pensó que el gobierno debería pasar de ser un propietario y prestador de servicios a ser un promotor, articulador y regulador de esfuerzos colectivos" (De la Rosa Alburquerque y Lozano, 2010, p. 62); y
- II. también señala que "las críticas a la ineficiencia de la administración pública que se gestaron en ese mismo periodo implicaron el reconocimiento de carencias de técnicas administrativas para afrontar la complejidad de la gestión de los problemas públicos" (De la Rosa Alburquerque y Lozano, 2010, p. 62).

De acuerdo con lo expuesto por De la Rosa Alburquerque y Lozano (2010), el Estado presentaba serios problemas en su gestión, esto generó la pauta para observar la necesidad de llevar las técnicas de la administración privada a la administración pública. Al respecto, un punto importante por resaltar corresponde a la propuesta de cambio de las funciones del gobierno cuando se expone que éste debería "dejar de ser un propietario y prestador de servicios, para pasar a ser un promotor y regulador de los esfuerzos colectivos"( Alburquerque y Lozano 2010, p. 62), este momento pude identificársele como el proceso de disminución del Estado, entonces, la administración pública se reduce a ser un árbitro y los diferentes actores, tanto internos y principalmente externos, los jugadores.

Sobre la influencia de la NGP, al respecto, nos dice Olías de Lima 2001 (citada por De la Rosa Alburquerque y Lozano, 2010)", que la Nueva Gerencia Pública

"...hace referencia a la introducción en el sector público de las herramientas administrativas del sector privado con el fin de hacer más eficientes y responsables las organizaciones públicas y gubernamentales, como supuestamente sucede en los ambientes de mercado". (p. 62)

Y por su parte, Jreisat, 2001 (también citada por De la Rosa Alburquerque y Lozano, 2010) nos refiere que la NGP:

“...busca mejorar aspectos como la responsabilidad de la administración pública, la evaluación de los *outputs* y no de los *inputs*, el desarrollo del recurso humano de las dependencias gubernamentales, la reducción de costos y la mejora en la eficiencia operacional, y la calidad en la producción y prestación de servicios (Jreisat, 2001 citada por Albuquerque y Lozano 2010, p. 62)”.

Con ambas definiciones tenemos más claridad sobre la propuesta de la llamada Nueva Gerencia Pública, el concepto es claro, introducir las herramientas del sector privado al sector público con el objeto de eficientar la administración pública a semejanza del privado. Aunque también es importante señalar que no hay una definición precisa sobre lo que implica la NGP, por el contrario, su aplicación responde a las circunstancias, al respecto menciona Guerrero M. (2008) que “la nueva gestión pública lejos se encuentra de ser un cuerpo acabado de conocimientos explicativos de la realidad. Más bien manifiesta ser un marco prescriptivo sobre cómo debería proceder el sector público”. (p. 138)

Sobre el manejo de la prescripción hecha por Guerrero, M (2008) refleja propiamente el contexto de lo que ha pasado a ser la NGP en los gobiernos y esta prescripción se ha hecho a base de las reformas y adecuaciones normativas, como bien pueden ser leyes, y reglamentos, es así como se implementa el instructivo para la instrumentación de la planeación estratégica.

La NGP entonces, trae consigo todas las herramientas de la empresa privada para implementarse en la administración pública, su principal objetivo, eficientar y mejorar el desempeño público. En ese contexto se ha considerado oportuno revisar el empleo de la Planeación Estratégica como una de las herramientas de la empresa privada llevada al espacio de lo público y valorar sus alcances en el ámbito de la administración pública para tener una percepción más clara de su implementación en las instituciones, en ese sentido revisemos de que trata cuando se habla de planeación estartégica.

### 3.3 La Planeación Estratégica

Una de las herramientas administrativas de las que hace uso la NGP es la planeación estratégica, un instrumento bastante familiarizado con la administración privada, pero en éste caso se aborda su aplicación desde la administración pública como ya hemos descrito anteriormente. Cabe señalar que es ese nuestro principal objeto de estudio, en ese sentido planteamos la siguiente interrogante ¿Qué es la planeación estratégica y cuál es su funcionalidad en la administración pública?

Previo a buscar la respuesta a la interrogante planteada, consideramos importante responder antes otra pregunta que es fundamental para contextualizar el escenario ¿Qué entendemos por planeación?

“Planeación es la previsión de escenarios futuros y la determinación de los resultados que se pretenden obtener, mediante el análisis del entorno para minimizar riesgos, con la finalidad de optimizar los recursos y definir las estrategias que se requieren para lograr el propósito de la organización con una mayor probabilidad de éxito”. (Münch 2011, p. 11).

Otra descripción establece que la planificación es un proceso de construcción que involucra diversos actores y factores de la realidad local (Nacke y Cellucci, 2013). Planear entonces es elaborar un esquema de acción que permita resolver los problemas presentes y disminuir los futuros. Por otra parte, la estrategia son las acciones que inciden singularmente en el procedimiento, podríamos considerarlos como los engranes que nos permitirán movilidad.

Ahora bien, atendiendo a la interrogante sobre la definición de la Planeación Estratégica, se distingue que

“...es una herramienta administrativa que consiste en el establecimiento de la misión y visión organizacionales, seguido del análisis de las fortalezas y debilidades de la organización, así como de las oportunidades y amenazas del entorno organizacional, con el fin de llegar a establecer los objetivos estratégicos, estrategias y metas que permitan a la organización cumplir con

la misión y visión establecidas de antemano” (De la Rosa Albuquerque y Lozano 2010, p.63).

Como puede observarse, la planeación estratégica, representa una herramienta de la administración privada, pero cuando ésta se aplica en el sector público, muchos autores coinciden que este proceso es parte de la Nueva Gerencia Pública como expusiera De la Rosa Albuquerque y Lozano (2010, p. 62), dejando así evidencia de lo planteado al inicio del capítulo.

Como herramienta para alcanzar mayor eficacia y eficiencia en el servicio público, la planeación estratégica, tendrían que haberse desarrollado diversas propuestas para que éstas sea adecuadas a las necesidades propias de la administración pública en cuestión, sin embargo, tengamos presente que la intención inicial de la NGP fue llevar las prácticas de la empresa privada a la pública tal cómo han sido creadas.

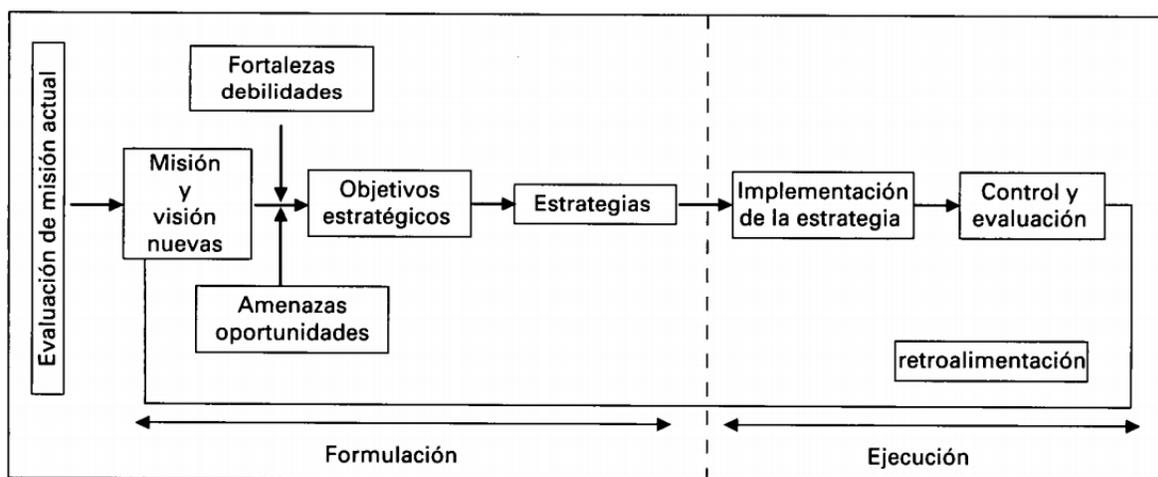
Ahora bien, veamos la dinámica de operación que conlleva la planeación estratégica, entendiéndose ésta como una herramienta administrativa de la empresa privada, y de acuerdo a la definición que nos brinda De la Rosa Albuquerque y Lozano (2010), podemos observar en la figura 3.1, donde se muestra un diagrama de flujo que nos describe de manera gráfica el proceso de la planeación estratégica<sup>6</sup>, y podemos percibir que la orientación es totalmente enfocada a la operación, es decir, únicamente los que interviene de manera directa en su elaboración y en su ejecución son en este caso los funcionarios públicos, o visto desde la empresa privada, los gerentes.

La visión es totalmente empresarial, si revisemos los campos de su formulación podemos deducir que el diagnostico preliminar parte de una evaluación de la misión actual para de ahí construir la misión, la visión y los objetivos estratégicos a través

<sup>6</sup> Es importante señalar que la planeación estratégica es una herramienta de la empresa privada y es así como se traslada al ejercicio de lo público, en este sentido, y por ahora, no podríamos hablar de una planeación estratégica de la administración pública, así que su análisis es a partir de su enfoque de origen.

de una análisis FODA (Fortaleza, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) para arribar a las estrategias, posteriormente en el proceso de ejecución se observan tres campos; implementación de la estrategia, el de control y evaluación, y, en caso de requerirse, se aplica la casilla de la retroalimentación, lo interesante en este estudio es observar su aplicación en la administración pública considerando la esencia propia de lo público, esto sin mecnionar el rol de la ciudadanía.

**Figura 3.1. Proceso de Planeación Estratégica**



Fuente: Tomado de De la Rosa Albuquerque y Lozano (2010, p. 66)

Ahora bien, como podemos apreciar desde la planeación estratégica se establecen nuevas formas que permitan resolver los problemas, y al respecto nos dice Garay (2004) que el plan estratégico no es un método sino un dispositivo, adjudicando el término al pensamiento de Foucault, y concluye definiéndolo como un sistema de instituciones, instrumentos y procedimientos destinados a procurar algunas contradicciones que surgen como resultado de la relación entre sociedad y territorio (Garay, 2004, p. 303), podríamos decir que también devienen de la relación sociedad Estado.

La distinción de la planeación estratégica se observa en la formulación de su plan y minimiza la forma de operar, es decir entre lo escrito y la ejecución, al respecto Jiménez (1999) citado por Guerrero, M (2008, p 105) plantea que “la planeación estratégica permite adaptar la empresa a nuevas y cambiantes circunstancias de

operación. Sin embargo, el enfoque y el énfasis de la planeación y de la dirección estratégica se concentran más en la estrategia que en las operaciones” (p. 105).

Por otra parte, una vez llevado al terreno de lo público, algunos autores observan a la planeación estratégica como una opción para lograr resultados favorables, por ejemplo:

“La planificación estratégica es uno de los instrumentos más importantes con el que cuentan los gobiernos locales para mejorar su capacidad de gestión, porque incide en su capacidad de adaptación al cambio y al contexto, y amplía su capacidad de respuesta frente a las nuevas y más complejas demandas ciudadanas” (Nacke y Cellucci, 2013, p. 17).

Pues bien, se ha identificado que la planeación estratégica es meramente un instrumento tomado de la empresa privada y llevado al campo público, y nuestro interés se centra en ubicar el momento en el cual interviene la participación ciudadana, y si ésta expresión se da de manera autónoma o no.

Por otra parte, ya antes se hizo mención de la estrategia, cuando se abordó el concepto por separado, y para mayor conocimiento se establece que la etapa crucial de la planificación estratégica es, como su nombre lo indica, la definición de la estrategia, la secuencia coherente de las acciones a realizar, menciona Lira (2006), (como puede leerse en Nacke y Cellucci (2013).

Así también, nos dice Münch (2011, p. 19) que el propósito de la planeación estratégica consiste en determinar el rumbo de la organización, así como la atención, el uso y la disposición de los medios necesarios para alcanzar la misión y la visión de la organización. Bajo ese contexto, podemos decir que el modelo es completo, y ha resultado efectivo en la administración privada, la interrogante surge si ha resultado exitosa en el terreno de lo público, habría que adelantar que la adecuación de los modelos se han ido modificando en el transcurso del tiempo y de acuerdo a las necesidades propias de cada espacio, y eso es lo que ha ocurrido principalmente en el ámbito público.

Ahora bien, demos pauta a la revisión de un caso concreto sobre la implementación de la planeación estratégica, México, pero antes habría que puntualizar que la estructura del modelo de planeación estratégica parte de un enfoque unidimensional, es decir, bajo el preámbulo de gerencia, considerando el concepto de la NGP, el diagnóstico del proceso de planeación estratégica emana y se desarrolla bajo los criterios de un solo foco, no existe en el proceso la interacción con otros actores de manera directa, este enfoque único es característico de la empresa privada, entonces podríamos estar frente a la primera dificultad de la implementación de la planeación estratégica en la administración pública, caso que se retoma en el desarrollo de este capítulo.

### **3.3.1 La experiencia en México**

Una vez revisado la descripción puntual de lo que representa la herramienta de la planeación estratégica, ésta es un referente en la moderna administración pública, aunque podríamos decir que su empleo en los asuntos públicos no es tan reciente para algunos países, sin embargo de acuerdo a lo observado, y como también ha mencionado Oriol (2003) sobre la perspectiva de gobernabilidad usado para explicar la transición hacia la democracia de países en vías de desarrollo, el tema de la NGP es relativamente reciente en el caso de México, principalmente en el ámbito de lo local, y es justamente en el terreno de lo municipal donde se ha propuesto llegar.

Para el caso concreto de México se estima que ha sido a principios de los noventas cuando su presencia se inserta en la planeación del gobierno federal, como menciona De la Rosa Alburquerque y Lozano (2010) “En nuestro país, la tendencia a la utilización de herramientas administrativas del sector privado por parte del sector público comenzó en la década de 1990” (p. 62), aunque también puede observarse, en el mismo estudio citado, que ha sido desde la década de los 70s donde han iniciado cambios en la administración pública.

Sobre el mismo tema de los cambios en la administración pública en México, nos habla Sánchez, J (2009) que existen dos momentos de transformación;

Primero, el que comprende con las reformas administrativas iniciadas en 1967 con la creación de la Comisión de la Administración Pública, y

Segundo, lo que se ha determinado como la modernización administrativa que inicia entrando la década de los 80, y que textualmente lo describe de la siguiente manera:

En una descripción más precisa, ha sido durante las presidencias de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) se realizan las mayores reformas administrativas llevadas a cabo en México en el siglo XX, que culminan con un proceso iniciado en 1967 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP). El fin de las reformas administrativas había llegado, dando paso a la etapa de la modernización administrativa. A partir de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), prevalecen los programas de modernización administrativa que se enfocan a resolver problemas específicos –descentralización, simplificación y modernización– de la administración pública federal (Sánchez, J, 2009, p. 11).

Aunque los avances en los cambios de la administración pública en México se distinguen por la creación de diversas dependencias, instituciones u organismos, así como de programas, aun no podemos describir si hubo procesos concretos de actualización en la función pública, y para distinguir estos cambios, determina Sánchez, J. (2009, p.10) que para la interpretación de la transformación en la administración pública federal en México han existido tres modalidades:

1. Reforma;
2. Modernización; e
3. innovación.

De las tres modalidades citadas, para el caso que nos ocupa estaríamos en el momento de la modernización, enfatizando que tampoco pueden tomarse como etapas de un proceso, pues en el caso de las reformas, éstas pueden seguir implementándose, es decir, son continuas según lo determinen las circunstancias, pero no es ese nuestro objeto de estudio, sin embargo, consideramos necesario

mencionarlo para contar con más elementos en nuestro planteamiento, por su parte, en el caso de la innovación podríamos decir que se hace efectiva una vez concretada la modernización, y para ello aún falta.

Respecto a la modernización de la administración pública existe un periodo fundamental en el que se observan claras acciones de cambios en el funcionamiento de la administración pública, sobre lo expuesto nos menciona Sánchez, J. (2009, p. 11) que la desburocratización empleada en otros países, en México se puede observar este proceso con la implementación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, cuyo propósito fue reducir los trámites y requisitos administrativos. Por su parte, en el gobierno de Ernesto Zedillo se implementa el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como PROMAP implementándose en dos etapas, la que hace énfasis en la planeación estratégica y enfoque de calidad, como refiere Roel (citado por Sánchez, J. 2009), y la segunda caracterizada por su orientación hacia la reingeniería de procesos (Sánchez, J. 2009, p. 11). Con la implementación del PROMAP podemos observar por primera vez que se aborda el tema de la planeación estratégica como tal, sin embargo, su impacto parece no haber causado eco más que en los textos pues a dos décadas aún no se ve precisión en los indicadores.

Sobre el mismo tema de análisis, a éste proceso de cambios en la administración pública en México Sánchez, J (2009) lo identifica como una “ruptura administrativa” veamos porque lo refiere:

“...por primera vez, se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con enfoques de eficiencia, eficacia y economía, orientación y satisfacción al cliente, enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos, que desacreditan en gran medida, las políticas públicas realizadas en los gobiernos anteriores” (Sánchez, J. 2009, p. 12).

Considerando el análisis de Sánchez, J. (2009) al observar la intención de implementar la planeación estratégica en el sexenio de Ernesto Zedillo, otros

estudios presentados por diferentes investigadores coinciden que ha sido el arribo del Partido Acción Nacional (PAN), entrando el año 2000, cuando se da una transformación en el ejercicio de la administración pública, pues se inserta la visión de empresa a lo público, como lo refiere De la Rosa Alburquerque y Lozano “para el caso mexicano, es en el gobierno foxista y en el marco de la nueva gerencia pública donde se extendió el uso de la planeación estratégica dentro de las organizaciones públicas y gubernamentales” (2010, p. 61).

Aunque el planteamiento sobre la implementación de la planeación estratégica del gobierno de Ernesto Zedillo estaba presente éste no se hace efectivo, pues el país atravesaba por momentos difíciles, además de que el gobierno enfrentaba severa crisis de credibilidad social, y aunque pareciera un buen escenario para los cambios no se lograron tales, y una vez con el cambio de partido político en el poder, pasar del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN), se devuelve cierta confianza al gobierno por parte de la sociedad civil, y aprovechando esa coyuntura de esperanza social cuando se insertan los mayores cambios en la materia, aunque parece ser que los resultados no fueron favorables pues el contexto político, social y económico del país siempre ha sido diferente al de los Estados en los cuales se han implementado con anterioridad la NGP, y como lo ha señalado Wolfe (1984) desde la década de los 80s, ésta modernización fue propia de los países desarrollados, y ha sido bajo ese precepto de “desarrollo” como se ha tratado de implantar en otros países como México.

### **3.3.2 Las dificultades encontradas**

Desde un enfoque global, podríamos tomar el planteamiento de Wolfe (1984), para deducir que ha sido el contexto la primera dificultad encontrada, sin embargo revisemos de acuerdo a lo consultado cuales han sido las razones presentadas. En ese sentido, con la derrota en las urnas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México la efervescencia por el cambio resultaba un escenario bastante favorable para intentar nuevos cambios en el gobierno, en este caso en la administración

pública, y así se dio, aunque es necesario señalar que este enfoque de NGP ya se venía gestando desde una década antes.

Coincidiendo en que ha sido el sexenio de Vicente Fox donde se ejercieron acciones directas de planeación estratégica, existe la interrogante sobre qué ha pasado, pues diversos estudios concluyen que no hay cambios significativos en la administración pública, revisemos entonces cuales pudieran ser los factores que no han encajado en la implementación de las herramientas de la empresa privada a la pública.

El origen propio de la planeación estratégica y otras herramientas de la NGP representan ya un obstáculo para su implementación en la administración pública, pues su estructura fue constituida a razón de las necesidades de la empresa privada, y las necesidades de lo público son diferentes, podríamos considerar que esa fuera el principal problema para alcanzar los objetivos, sin embargo, considerando que pueda implementar, por la experiencia de algunos casos exitosos, surgen otros factores a debatir.

Sobre los primeros obstáculos observados, es el proceso de selección del capital humano, pues observa Sánchez, J. (2009, p. 12) que la visión de designar a los hombres y mujeres en puestos de responsabilidad es a través de ser seleccionados por «cazadores de talentos» (head hunters), y otra, la formación de una serie de agencias administrativas que se integrarían a la estructura por encima de las secretarías de Estado, ésta última violentaba lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública como lo ha referido Pardo 2001, citado por Sánchez, J. (2009, p. 12), estas acciones llevan a lo que podríamos considerar el primer fracaso en la implementación de acciones de Gerencia Pública. Sobre este caso Sánchez, J. (2009) ha señalado que

“Ambas decisiones polémicas mostrarían en el corto plazo su fracaso, debido a que por una parte, la llegada de funcionarios provenientes de la empresa privada no garantizaba la eficiencia en sí misma y, por otra parte, dichos funcionarios desconocían y violentaban el marco legal establecido en la función pública. En ésta, el marco legal no puede alterarse por causa de la ocurrencia de funcionarios provenientes del sector privado” (p.12).

Sobre estas dos causas, y la primera que observamos sobre el origen mismo de la planeación estratégica, representan de inicio lo que pudiera ser el fracaso de la NGP, a ello le sumamos la observación hecha al describir que su construcción para la empresa pública parte de una enfoque unidimensional de la planeación estratégica, en ese sentido estaríamos hablando de cuatro factores de manera específica. Entonces, estaríamos hablando de un posible fracaso de la planeación estratégica en el gobierno federal de México<sup>7</sup>.

Quizás pudiera ser muy prematuro hablar de un fracaso de la planeación estratégica, o de la instrumentación de técnicas gerenciales en la administración pública, a razón de los cuatro elementos observados, en tanto es pertinente profundizar en el análisis y en la búsqueda de más elementos si los hubiera.

En ese sentido, revisando acciones concretas sobre la implementación de nuevas acciones que buscaban la eficiencia en la administración pública, tenemos la propuesta del Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) en el sexenio de Vicente Fox Quezada. Del citado programa Sánchez, J. (2009) distingue cinco objetivos estratégicos:

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública;
2. controlar y detectar prácticas de corrupción;
3. sancionar las prácticas de corrupción e impunidad;
4. dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad;
- y
5. administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal (p. 13).

<sup>7</sup> Es importante mencionar que en nuestro país la administración pública se divide, por su jurisdicción, en Federal, Estatal y Municipal, y aunque la normatividad para el funcionamiento de las tres emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) cada una responde a diferentes necesidades propias de su contexto y tradición administrativa, tema que se analiza en el capítulo cuarto.

Con esta propuesta podemos observar que los objetivos de los programas están orientados estratégicamente hacia casos de atención específica, pero de los cinco objetivos estratégicos observados, el número cuatro que habla sobre transparencia y participación de la sociedad atiende a la necesidad de involucrar a más actores en el proceso de planeación, existe ya una apertura para la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, y ha sido quizás la ausencia de la participación de la sociedad civil otro elemento más para dificultar el éxito de la planeación estratégica, el resto de los objetivos responde a una lógica de comportamiento meramente de las instituciones, en tanto solo nos limitamos a su mención para contextualizar y llegar a nuestro objetivo de análisis.

La intención del PNCCFTDA cumple con un elemento adicional, el tema de la participación de la sociedad civil, estaríamos frente a una propuesta incluyente, por lo menos en la propuesta de trabajo, en este sentido estaríamos hablando que las herramientas a instrumentar ya conjuga a dos actores para su ejercicio, la institución pública y a la sociedad, parece ser que nos acercamos a la participación de la ciudadanía como tal.

Bajo el mismo contexto, otra propuesta generada, en el sexenio de Vicente Fox, con el mismo enfoque de la gerencia pública, se determinó como el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (MEIG) cuyo objetivo fue

“transformar al gobierno mexicano en parte de la inmensa minoría de gobiernos exitosos que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se conviertan en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia” (Muñoz, 2001 citado por Sánchez, J. 2009, p. 18).

Pero en si ¿Qué se buscaba? la respuesta a la interrogante es que su misión fue la de “mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades” (Sánchez, J. 2009, p. 18).

Podemos observar que una de los principales puntos a combatir con esta propuesta era la de devolver la confianza de la sociedad hacia sus autoridades, estaríamos frente al tema de la legitimidad de la cual hacía mención Oriol (2003) cuando se ha tratado el concepto de la gobernabilidad, en el mismo sentido es un tema que corresponde también a las observaciones hechas por De la Rosa Albuquerque y Lozano (2010) sobre las crisis de la administración pública.

La crisis de credibilidad de la función pública era cuantiosa y era necesario contrarrestar esa situación, sin embargo, con la implementación del MEIG se estaba atendiendo el tema del engranaje de las instituciones pero no se atendía el engranaje social, un punto importante para la implementación de nuevos modelos, en tanto, cabría preguntarse si ha sido realmente la innovación en técnicas administrativas lo que hacía deficiente la administración pública en otros Estados/Nación, pues para el caso de México no tenía el resultado esperado.

Sobre este hecho, podemos encontrar que la implementación de nuevos modelos de administración pública durante el gobierno de Vicente Fox no ha resultado satisfactorios, pues como señala Sánchez, J. (2009, p. 26), en el caso particular del argumento que habla de “reducir el aparato gubernamental” es sin sustento científico pues no existen investigaciones sobre la situación de la administración pública, por el contrario bajo diversos supuestos se ha llevado a la implementación de modelos externos de administración, incluso señala Pardo 2005, citado por Sánchez, J. (2009, p. 26) ya que muchos documentos sobre la propuesta de trabajo en planeación estratégica tienen un alto contenido de la propuesta de diversos organismos internacionales, ésta puede ser una razón significativa del fracaso de la cual hacíamos mención sobre la implementación de técnicas de la Gerencia Pública en México.

En contexto al análisis del mismo tema, Sánchez, J. (2009, p. 26) refiere que el problema fundamental de la administración pública es “el alto nivel de la centralización de la función pública”, pues considera que de ello hay evidencia científica realizada en el sexenio de Miguel de la Madrid, al respecto concluye que en gobiernos posteriores no ha existido investigación relevante sobre el tema de la

administración pública, situación que hace complicado la implementación de nuevos modelos pues se carece del diagnóstico preciso.

Sobre casos específicos, en el mismo sexenio de Vicente Fox, se construye la propuesta de la Agenda del Buen Gobierno (ABG) cuyos ejes consistían en “gobierno profesional, gobierno digital y gobierno que busca mejoras regulatorias, para obtener a su vez tres resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad”, como mencionaba Pardo 2005, citado por Sánchez, J. (2009, p. 23), pero no pasaba más allá del documento y de la intención.

En ese contexto, Sánchez, J. (2009, p. 27) señala que “la ABG es una interpretación “mexicana” de la President Management Agenda (PMA) en Estados Unidos de George Bush”, sería entonces que la propuesta de planeación estratégica en el gobierno federal responde a un modismo global y no a una necesidad propia de la administración pública federal. Hay muchos elementos que tendrían que reconsiderarse para tener mayor certeza sobre nuestras conclusiones.

Al respecto, también sobre el fracaso de la Nueva Gerencia Pública refieren Fernández, 1980; Flores, 1988; Cárdenas, 1983; Rives, 1984; Guerrero, 1989; Pardo, 1993 citados por Sánchez, J. (2009, p. 27) que

“...una visión técnica, instrumental y gerencial, nuestra posición es que la modernización administrativa es un proceso histórico, no puede reinventarse de manera aislada o parcial, por lo que debe considerar las diferentes etapas de la reforma y la modernización administrativa”.

En el mismo sentido, en palabras de Sánchez, J. (2009. p.27) ha señalado lo siguiente en relación al fracaso de la implementación de las herramientas de la empresa privada a la pública, sobre el caso específico que ha nombrado como modernización de la administración pública, que

“...la modernización administrativa no puede concebirse como una reforma de gabinete, requiere del consenso de los actores involucrados entre los que deben incluirse instituciones académicas, universidades y colegios de profesionistas en Ciencias Políticas y Administración Pública, entre otros”.

Otros factor que dificulta el proceso de la planeación estratégica, nos señalan De la Rosa Alburquerque y Lozano (2010, p. 65), que puede ser el contexto, pues refiere que en tanto el ambiente se torne crítico la planeación estratégica no es funcional.

Y por otra parte, sobre un posible éxito en la implementación de la planeación estratégica, nos dice De la Rosa Alburquerque y Lozano (2010, p. 73) que éste debe de ser formulada por los altos directivos de la institución en cuestión, pues puntualizan sobre la acción y la ejecución de las estrategias incrustadas en el plan, al respecto señalan

“Se minimiza de igual manera el problema asociado a las fases de formulación e implementación de la planeación estratégica, porque el desfase entre lo planeado y lo que será ejecutado se minimiza al crear sentido respecto de lo planeado para los miembros de la organización. No hay separación entre concepción y ejecución, ya que los que conciben el plan estratégico son los que lo deben llevar a cabo” (De la Rosa Alburquerque y Lozano 2010, p. 73).

Así también, De la Rosa Alburquerque y Lozano 2010, p.73) en su estudio sobre la elaboración de un plan estratégico en las organizaciones observa dos puntos fundamentales el sentido de la identidad y la pertenencia, ambas pudieran representar dos elementos sustantivos para la integración de la sociedad civil en su estructuración, hablando de los planes de trabajo, y quizás, éstas observaciones aplicadas a nivel Estatal o Municipal tendrían otro resultado.

Sobre el mismo tema de las dificultades, la planeación estratégica no ha brindado los resultados deseados en América latina nos dice Sánchez, F. (2003, p. 44) y expone que

“...en la preparación del Plan Estratégico, se debe tener en cuenta y evaluar los factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, que afectan o que pueden afectar a la organización y a cada una de sus unidades de gestión, estableciendo por ende, las acciones que se deberán realizar y las medidas

a tomar para contrarrestar las eventuales externalidades negativas de los referidos factores” (Sánchez, F. 2003, p. 44).

Se han observado diversos factores que han influido en el estancamiento de la planeación estratégica en la administración pública federal, y con ésta última cita de Sánchez, F. (2003) podemos concluir que el modelo presentado no es funcional para el contexto en el que vivimos, sin embargo, se realizan diversas aportaciones que buscan mejorar el ejercicio de la administración pública, ya sea a través de la construcción de un modelo de planeación estratégica para la administración pública, aunque antes habría que revisar su aplicación en el terreno municipal, tema que corresponde a nuestro objeto de estudio y que es abordado en el capítulo cuarto, sin embargo, en ninguno de los casos se hace mención de la participación ciudadana como elemento sustantivo en el fracaso de la planeación estratégica, aunque consideramos que antes, como ya se mencionó, habremos de atender su enfoque desde lo local y tener una conclusión más acertada, entonces veamos si hay un vínculo directo planeación estratégica ciudadanía.

### **3.4 El vínculo con la ciudadanía**

Ya observamos que la planeación estratégica, extraída tal cual de la administración privada no ha tenido éxito en su aplicación a la administración pública, en el mismo sentido se han observado diferentes factores que han sido causa de su nulidad, pero hay un tema concreto que es de nuestra especial atención pues consideramos que es un elemento fundamental en los asuntos públicos, el tema de la participación ciudadana, ya en el capítulo segundo se ha trabajado en la discusión sobre el proceso de individuo a ciudadano, y por ahora nos es indispensable observar al ciudadano y su vínculo con esta herramienta administrativa, la planeación estratégica, en otra palabras estudiar la perspectiva que la planeación estratégica tiene, o no tiene, sobre el papel de la ciudadanía.

Si volvemos a revisar la figura 3.1 donde se exponen los pasos que lleva el proceso de la planeación estratégica podemos darnos cuenta de su orientación, es decir, su

perfil es meramente estructural, como mencionara Guerrero, M. (2008) es una prescripción, al referirse sobre la NGP, en este caso también lo es, en tanto no da pauta para insertar de manera directa a que la ciudadanía participe, sin embargo, el planteamiento discursivo descansa en que la participación de la ciudadanía es fundamental para el éxito de los programas de gobierno.

En ese contexto, respecto a la importancia de la participación ciudadana, se han construido diversos planteamientos a modo de propuestas de acción en los gobiernos, aunque también es preciso mencionar, que derivado de los cambios acelerados en los que nos ha llevado la globalización es importante preguntarse si existe la cultura de la participación o habría que trabajar en ella, eso desde la óptica del Estado, que bien podría representar un estudio particular para otro momento.

Volviendo a nuestro tema, y como sustento para un debate más profundo sobre la importancia de la participación ciudadana, menciona Sánchez, F. (2003, p. 19) el concepto de “stakeholder” y este se refiere a quienes tienen interés en la finalidad, atribuciones, funciones y resultados de una organización ya que pueden ser beneficiados por su eficiencia o perjudicados por sus ineficiencias. Entonces, los ciudadanos son “stakeholders”, en primer lugar, porque el pueblo es el soberano que define la misión de los poderes e instituciones del Estado y les confiere atribuciones mediante la constitución política. En segundo, lugar, como miembros de una organización política que es la que conduce el Estado, en un periodo de gobierno; en tercer lugar porque siendo miembro de una organización política puede estar en la oposición y por tanto, le interesa fiscalizar el funcionamiento de los poderes públicos y los resultados que alcanzan sus instituciones; y en cuarto y último lugar, como ciudadano, parte de la sociedad civil, que exige el buen funcionamiento de las instituciones del Estado, que producen “bienes y servicios públicos” que deben generar beneficios presentes para la sociedad y para la construcción de futuro, los que reconoce como suyos y por tanto, incorpora a su patrimonio individual y familiar, en la medida que les permiten progresar en su calidad de vida o más propiamente dicho en su desarrollo humano.

Bajo esas prescripciones podemos basar el vínculo de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y podemos entender también su importancia, sin embargo, como también ya hemos analizado, en el proceso de la planeación estratégica poco o nulamente se inserta la participación ciudadana, su inclusión deviene más de un esquema de discurso y no así en el ejercicio de la planeación., en tanto, ahora tenemos que revisar si esta perspectiva ha cambiado en los últimos años de acuerdo al contexto propio de cada Estado/Nación, en el caso nuestro en México.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU VISIÓN DE LA CIUDADANÍA**

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, desde el análisis de la planeación estratégica como herramienta de la administración pública, se ha podido observar que la instrumentación de técnicas de la empresa privada a la pública no se modifican, de acuerdo al proceso de planeación el enfoque es meramente gerencial, en este sentido el papel de la participación ciudadana no figura.

Al no hallar un vínculo directo de la ciudadanía con el proceso de planeación, puede deducirse que este proceso se desentiende del enfoque público, sin embargo, en el transcurso de los años el gobierno a través de su administración pública va cambiando, siempre en busca de alcanzar resultados favorables y contrarrestar la crisis que enfrentan hoy en día los diferentes gobiernos.

Respecto a la ausencia de la participación ciudadana en el proceso de la planeación estratégica como ya hemos podido observar en el esquema presentado por De la Rosa Alburquerque y Lozano (2010) no hay una apertura directa a la interacción ciudadana, y más aún cuando se tiene conocimiento que la administración pública por naturaleza responde a las necesidades y exigencias propias de la ciudadanía y sociedad en general, en ese sentido abundemos al respecto.

#### **4.1. La administración pública**

Volver al debate sobre el concepto de la administración pública nos llevaría a una discusión interminable, y no es esa nuestra intención en este trabajo, aunque si es importante tener una referencia que la describa puntualmente para que en ella podamos basar nuestra investigación y evitar complicaciones y posibles confusiones en el desenlace del mismo.

En razón de lo expuesto consideramos importante la siguiente interrogante para dar pauta a la reflexión ¿Qué es la administración pública? A manera de respuesta nos

dice Guerrero, O. (1997), que la administración pública “constituye la actividad del Estado que ésta encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen” (p.25).

En esta definición se pueden observar características esenciales del debate histórico sobre la administración pública, algunas de ellas en continua discusión sobre su dependencia y relación directa con el Estado/Nación, sin embargo, cómo ya se ha mencionado nuestra prioridad es concertar una definición que conjugue, si no todos, gran parte de su esencia, sus características y funciones.

A grandes rasgos, podemos observar que la administración pública está determinada como una actividad del Estado y no podemos obviar esta característica, sin embargo, tampoco podemos detenernos a discutir sobre su relación, pues lo que nos ocupa mayormente es su objetivo, y como puede observarse en la definición planteada por Guerrero, O. (1997) su objetivo se especifica en generar las condiciones de interacción instituciones-sociedad para generar desarrollo y bienestar.

El concepto expuesto es apropiado y describe sustantivamente a la administración pública de manera muy precisa, aunque aún bastante amplia para nuestro trabajo, pues lo que se busca también, es saber cómo ésta desarrolla sus actividades y alcanza sus objetivos, ahí es donde se encuentra lo interesante, en el campo operativo.

Sobre la acción de la administración pública, lo que hemos citado como operación, es muy importante tenerlo muy presente pues responde al acto que nos lleva a un resultado, al respecto, Zan (1993) ha identificado elementos precisos sobre el quehacer de lo público e identifica las relaciones de los actores a través de la acción, de manera puntual nos dice que “la administración pública es una administración compleja, porque las funciones de regulación, intervención y negociación son profundamente distintas entre sí y, sobre todo, responden a racionalidades administrativas distintas” (Zan 1993, p. 643-644), lo que

identificamos como la razón de ser para el hacer de la administración pública, lo que nos lleva al objeto y a la organización para la acción.

En base a lo expuesto, y en atención a la interrogante presentada al inicio del desarrollo del tema, la administración pública, es como dice Guerrero, O. (1997) es una actividad del estado que se concreta en procurar el bienestar social, Y para su estudio representa ser algo compleja como también ha señalado Zan (1993) pues responde a diversas racionalidades, esto es de manera muy general, es entonces importante identificar el objeto de la administración pública.

#### **4.1.1. El objeto**

Sin mayor preámbulo de debate sobre el objeto de la administración pública y partiendo de la definición expuesta por Guerrero, O. (1997) sobre la perpetuación y desarrollo de la sociedad, podemos considerar que su objeto se especifica en la búsqueda del bienestar social, entendiendo que la sociedad es el conjunto de actores que interactúan entre sí en un espacio determinado, al respecto menciona Guerrero, O. (1997, p.25) que “la administración pública existe solamente en función de la sociedad”, es decir, si la sociedad no existiera tampoco habría administración pública, y en razón de su origen descansa su objeto.

Por otra parte, desde una apreciación más específica, Olías de Lima (2003) determina que una parte esencial de la misión de la Administración es su relación con el ciudadano, y frente a los acelerados cambios de la llamada modernización, lleva a Olías de Lima (2003) a observar que “la naturaleza de esa relación ha sufrido una notable transformación caracterizada por la emergencia del concepto de ciudadano-cliente<sup>8</sup> que se inserta en un contexto de globalización” (p.1), lo que marca una clara ruptura del objeto de la administración pública.

<sup>8</sup> Tema que se atiende con mayor detalle en el apartado que trata sobre la relación que existe entre la administración pública municipal y la participación ciudadana,

Respecto a la explicación presentada entendemos entonces como objeto de la administración pública, desde su aspecto general, como la procuradora del desarrollo y bienestar social, en atención a lo expuesto por Guerrero, O. (1997), cuya operatividad se vuelca compleja dada su relación con el Estado de acuerdo a lo razonado sobre el concepto desarrollado por Zan (1993) y concretamos que tiene como misión su vínculo con la sociedad como refiere Olias de Lima (2003). Esto nos lleva a resumir que el objeto de la administración pública se concreta en su relación directa con el ciudadano.

#### **4.1.2. La organización**

Descrito el concepto de la administración pública, al unísono que el objeto, revisemos ahora sobre la organización y funcionamiento en la administración pública, en relación al tema expresa Zan (1993, p. 643 - 644), de entrada, que es un tema muy complejo, como ya lo expuso en su concepto que se ha mostrado anteriormente, planteamiento que compartimos pues el quehacer público responde a diversos factores, razones, y hasta motivos para operar, pero antes vayamos a revisar el porqué de lo complejo. Sobre éste hecho menciona Zan (1993) que lo complejo habremos de identificarlo bajo los siguientes principios:

- 1) La complejidad es, ante todo, una cuestión de grado y no un dato absoluto;
- 2) Un gran tamaño no implica automática ni necesariamente una mayor complejidad;
- 3) La complejidad se debe, sobre todo, a la dificultad en lograr una coherencia satisfactoria de la organización ligada a razones de tipo estructural (Zan, 19, p. 642).

Al observar el tema de lo complejo en el estudio de la administración pública, Zan (1993) parte del análisis de las funciones que existe entre ésta y el Estado, y observa una sobre-posición de funciones, el cual entendemos como un cruce de funciones y esto hace difícil una separación total de una con la otra. Entonces, en este contexto, es preciso hacer notar la diferencia de funciones porque eso nos ha

llevado a que “la crisis de nuestro aparato administrativo se puede leer como *crisis de coherencia entre estrategia y estructura*” (Zan 1993, p. 643).

Aunque el planteamiento de Zan (1993) ya nos lleva a una etapa de crisis de la administración pública, nosotros partimos del tema de la complejidad para señalar lo extenso que resulta su estudio, y la aportación de Zan (1993) nos ha permitido identificar dos puntos clave: la estrategia y la estructura, y esto nos ayuda a contar con elementos más detallados, mismos que se complementan con el concepto tomado de Guerrero, O. (1997).

En base a lo expuesto, la administración pública no podría ser desprendida del Estado, el vínculo político es fuerte, aunque con la observación de Zan (1993) lo importante se encuentra en la relación y diferenciación entre la estructura y la estrategia, es decir, su composición y las acciones emprendidas para alcanzar soluciones.

En relación a la importancia sobre entender la organización de la administración pública podemos identificar elementos claves, por ejemplo; la estructura, es decir cómo está compuesta una institución para funcionar; así también, a través de la estrategia, que acciones se implementan para alcanzar el objeto, que en este caso es la perpetuación de la sociedad como mencionara Guerrero, O. (1997); y, una última, los vínculos que la administración pública tiene con la actividad política, es decir, como esta influye en los elementos que integran la estructura y en la orientación de las estrategia, pues de la suma de estos elementos es el resultado y el vínculo que se genera con su objeto principal, la ciudadanía, en ese sentido, el escenario propio del ejercicio de lo público.

Somos conscientes de la dimensión y los alcances de estudio en la administración pública, su propia naturaleza vinculada al poder del Estado se visualiza compleja como lo mencionara Zan (1993), y respecto a la organización habremos de entender elementos clave se su funcionamiento, en ese sentido retomamos la siguiente definición:

“...la administración pública es una organización compleja, por cuanto las funciones que está llamada a desempeñar responden a distintos criterios de confirmación de las decisiones y exigen asimismo ordenaciones estructurales diferenciadas” Zan (1993 p. 644).

En verdad que resulta compleja el tema de la administración pública, pero vamos avanzando, y con lo expuesto hasta ahora sobre los conceptos estudiados, podemos ya precisar sobre el objeto de la administración pública, así también, compartimos el planteamiento de Zan (1993) sobre la complejidad de la organización y principalmente al referir que las funciones responden a diversos criterios, entonces podríamos decir que también responden a diferentes intereses y eso lleva a complejizar sus funciones, aunque sin entrar en más dificultades, la vinculación que nos ocupa es la que se da con la ciudadanía, es ahí donde tenemos que llegar. Pero antes, para entender el funcionamiento de la administración pública es necesario revisar su organización de manera más específica.

En atención a lo expuesto, sobre el tema específico de la organización de la administración pública, Zan (1993) observa que “la diferenciación y la integración son los dos procesos organizativos fundamentales que cualquier empresa ha de gobernar. Cuanto más numerosos sean los criterios de diferenciación, mayores serán las dificultades de integración” (p. 655). Podemos observar con este planteamiento que la organización de la administración pública depende mucho de la diferenciación que exista entre ésta y el Estado, entre ésta y los actores externos, aunque con la homologación de esas diferencias podríamos ver mayores alcances y mejores resultados.

Antes de lo recién descrito, Zan (1993) también expuso sobre la confusión de funciones entre el Estado/Nación y la administración pública, en ese sentido podríamos decir que la organización de la administración pública podría avanzar en tanto no haya confusión en las responsabilidades de ésta con el Estado/Nación, y fortalezca el tema de la integración de los diferentes actores.

Por otra parte, menciona Guerrero, O. (1999) que “la administración cobra vida a partir de la existencia de la sociedad, pues tal existencia es su principio vital y no

los convenios humanos ni las leyes que solamente le dan su forma” (p. 68), en el mismo sentido, con respecto, o mejor dicho haciendo referencia a la diferencia que existe entre administración y organización, nos dice “los convenios y leyes sirven para organizar a la administración” (Guerrero, O, 1999), con ambas apreciaciones estaríamos entendiendo que la organización de la administración pública se sustenta en una normatividad<sup>9</sup>, y son estas normas quienes establecen las relaciones entre los diferentes actores sin desentenderse de su esencia de ser o su objeto, y estas han evolucionado en el transcurso del tiempo de acuerdo a las necesidades propias de la administración y la sociedad, lo que muchos conocen como la modernización.

#### **4.2. La modernización de la administración pública**

Respecto a la conjugación de actores y elementos analizados, al igual que otras disciplinas, la administración pública enfrenta cambios de acuerdo a las necesidades y exigencias propias de la sociedad y otras circunstancias, esos cambios devienen de infinidad de factores, ya sea internos, propios de su estructura o externos, como bien pudimos observar en el capítulo tercero al hablar de la instrumentación de herramientas de la empresa privada a la pública. Los internos bien pudieran ser por necesidad propia para mejorar sus procesos y alcanzar mejores resultados, en cambio, un factor externo pudiera ser la situación política que hace uso de la administración pública para sus propios fines, como ya se ha mencionado al hablar sobre el objeto y la organización, pero con la pretensión de únicamente entender su funcionalidad como un organismos autónomo, solo se hace mención de los factores políticos para diferenciar una de otra o en tanto se requiera para comprender el problema abordado. Otro elemento que ya se ha analizado en

<sup>9</sup> Al respecto, en el caso de México estaríamos hablando del documento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), dónde se establece los alcances de la administración pública y el municipio, en ella encontraremos elementos fundamentales de la organización y entender su vínculo con la sociedad y que se aborda en títulos posteriores.

el capítulo tres es sobre la influencia de la globalización en los cambios citados, esto es importante mencionarlo para contextualizar, sin embargo, lo que nos interesa es sobre el caso específico de los cambios en la operatividad, lo que Zan (1993) identifica como organización y funcionamiento.

Ahora bien, cómo ya se ha mencionado, la administración pública atiende a una lógica propia de funcionamiento para alcanzar su principal objeto, y como también ya se ha dicho, con el transcurso del tiempo y los cambios sociales se ve obligada a innovar en sus técnicas de operación, al respecto, diversos investigadores hablan de una transformación, y muchos otros, de la modernización de la administración pública, representando ésta última un término adecuado al contexto en tanto compartimos el término para explicar los cambios.

Cuando hablamos de modernización entramos en una dinámica global que incide en todas las disciplinas, en todos los campos, y en la sociedad misma, entonces, hablar de modernización es entender la necesidad de cambio de acuerdo a diversas necesidades de distintos sectores ya sea de manera voluntaria o involuntaria, eso hace que la administración pública se vea involucrada en una etapa de innovación acelerada, así es como podemos entender la modernización.

De manera más concreta, si hablamos de la modernización de la administración pública, debemos reconsiderar los factores internos y externos que dan pauta a los cambios. Al respecto, sobre el tema de los cambios que han existido y para un mejor entendimiento de este proceso, Pardo (1991), distingue dos momentos que inciden en la llamada modernización de la administración pública:

1. la administración pública como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él, sin que esto signifique, necesariamente, un obstáculo para la modernización, y
2. la administración pública como un elemento independiente que acelera la modernización de un país, porque funciona mejor, obtiene así más consenso, porque contribuye a que el Estado en el que actúa se fortalezca al conseguir más legitimidad. (p. 15)

La descripción de Pardo (1991) es muy concreta, identifica dos momentos en el proceso de cambio de la administración pública, en la primera, ésta depende de la situación política, y en la segunda, es independiente de la incidencia política más no aislada, al mismo tiempo señala que en ninguna de ellas se obstaculiza la modernización, entonces, qué ha sucedido cuando observamos que los gobiernos, en sus diferentes ámbitos de competencia, al transcurso del tiempo se vuelven más distantes de la sociedad, o mejor dicho han perdido legitimidad frente a la ciudadanía lo que deja un escenario de crisis en la gobernabilidad como ya se ha descrito en el primer capítulo.

En la búsqueda por entender el fenómeno por el cual atraviesa la administración pública, y en ese proceso de modernización, podemos observar entonces que la independencia en el ejercicio de la administración pública es más benevolente para el desempeño administrativo como lo ha expuesto Pardo (1991), sin embargo, de acuerdo a la experiencia de décadas de estudios de los gobiernos ésta aún no puede desprenderse de su origen político, lo que pudiera ser el principal obstáculo en la implementación de los procesos administrativos que conlleva la modernización de la misma.

En atención a la discusión desarrollada, tenemos que atender ambos planteamientos, y partimos con la primera, sobre la relación directa con la política de la administración pública representa una fuerte dependencia lo que en muchos de los casos sus acciones responden a intereses políticos y no administrativos, en estas circunstancias la modernización enfrenta serios retos.

Por otra parte, abordando el segundo planteamiento de Pardo (1991) la independencia política del ejercicio de la administración pública resultaría más benevolente dado que su apreciación orienta el ejercicio a un tema de diálogo y consenso, es decir, las necesidades y exigencias propias del ejercicio administrativo tendrían que atenderse en la dinámica misma del desarrollo del proceso, en otras palabras, si un programa es obsoleto, no habría la necesidad de una autorización de un representante popular sino se acataría la decisión propia de la estructura administrativa, esta medida se busca atender con la implementación de nuevos

modelos administrativos como ya observamos cuando se ha revisado el tema de la Nueva Gerencia Pública.

Entonces, sobre la base expuesta por Pardo (1991) se han analizado dos aspectos fundamentales, la administración pública adjunta al sistema político, lo que la hace presa de otros intereses, cuyos en ocasiones, no tendrían que ver con el ejercicio de la administración y por tanto su organización no responde al objeto de la administración pública; por otra parte la administración pública independiente del sistema político alcanza mayor margen de operación, es decir, sus acciones responden a temas como la consulta y el consenso con la sociedad, esto genera mayor legitimidad sobre las funciones de la administración pública.

En ambas apreciaciones la administración pública no puede desentenderse de su objeto de trabajo, la ciudadanía o como ha señalado Guerrero, O (1997), en ese sentido, la modernización tendría que girar en torno al concepto de la administración pública. Por último, para Olías de Lima (2003), el tema de la modernización de la administración pública es un “modelo que no ha acabado de encontrar el punto de equilibrio entre eficacia y equidad necesario para la acción pública”. (p.1)

El debate sobre el cambio que ha venido dándose en la administración pública hemos identificado dos planteamientos interesantes:

- 2 Que la propuesta de la gestión pública ha centrado su matiz en las herramientas de la administración privada llevadas a la administración pública, es decir, se ha quedado en el terreno de la producción, sin considerar a los actores externos a la producción, el ciudadano al que ellos llaman consumidor.
- 3 Y por otra parte, en ese amplio debate sobre la eficiencia y la eficacia en la administración pública se está llegando a la conclusión de la importancia de la participación de la sociedad civil, desde el concepto de ciudadanía, en la instrumentación de esas herramientas de la empresa privada a lo público, es aquí donde está el principal problema ¿cómo hacer de las prácticas privadas prácticas de lo público?

Sobre el tema de la participación ciudadana en este dilema de la modernización de la administración pública, por su parte Arellano (2004) menciona que:

“...la participación de los ciudadanos involucrados (esto en la toma de decisiones de la acción pública) es sustantiva si verdaderamente se quiere atacar los problemas. Son los usuarios o clientes de un servicio quienes tienen mejor idea y mayor claridad de los problemas que les aquejan, por lo que su participación es sustantiva”. (p. 55)

No podemos dejar de lado que para ello quién levanta el diagnóstico del problema debe tener los conocimientos suficientes para saber qué acción emprender, en caso contrario, estaríamos frente a la crítica social de una figura innecesaria, al respecto también menciona Arellano (2004)

“...si bien es cierto que los involucrados en el problema pueden saber mejor sus necesidades e incluso las soluciones, esto no necesariamente es cierto. Los ciudadanos tampoco son un cuerpo homogéneo de actores, representan muchas veces intereses y valores. Son esas diferencias entre intereses las que generan grupos diferentes y percepciones diferentes”. (p. 55)

Respecto a las descripciones presentadas, Arellano (2004) hace mención de algo bastante importante, el tema de la consulta y sobre la verdadera intención de la ciudadanía al referir que no es un cuerpo homogéneo, es decir, cada persona que integra el conglomerado pudiera tener diferentes intereses, en tanto el tema de la modernización de la administración pública también es compleja, como en algún momento refiriera Zan (1993), pero en ese proceso de cambio se ha notado cómo se involucra el tema de la participación ciudadana en estas nuevas perspectivas de gobierno.

En el terreno de las nuevas formas adoptadas por la administración pública, de la también llamada modernización, plantearíamos la siguiente interrogante ¿cómo participa la ciudadanía? Cuando la visión se centra en la operación de las instituciones, su esfuerzo se focaliza en mejorar una administración pública eficaz y eficiente y parece ser que se desentiende de su objeto, lo social.

### **4.3. La desciudadanización**

El discurso sobre la modernización de la administración pública no solo se deposita en la eficacia y eficiencia del desempeño de las instituciones públicas, su implementación también lleva implícito el discurso de la integración de la sociedad civil en los diferentes procesos de la toma de decisiones para alcanzar resultados óptimos, en ese sentido la pregunta es ¿cómo se percibe el papel de la ciudadanía en ésta modernización de la administración pública? Una vez respondiendo esta pregunta habría que tratar de responder también ¿en qué condiciones y en qué medida, es decir, cuanto y hasta donde llega la participación ciudadana en los espacios de la administración pública?

Retomando nuevamente el concepto de la administración pública dónde se identifica como fin la sociedad misma expuesta por Guerrero, O. (1999), bajo esa percepción la ciudadanía no podría estar desatendida de la acción pública, aunque tampoco se enfatiza en qué medida ésta interviene en lo público. Posteriormente, en el terreno de la modernización de la administración pública Pardo (1991) identifica dos momentos; la administración pública dependiente del sistema político; y, la administración pública independiente del sistema político, en ésta última hace énfasis en la libertad que se tienen para involucrar a otros actores, no únicamente de su organización interna, en los consensos para la toma de decisiones, lo que podríamos identificar como la apertura a la participación de la ciudadanía.

Así también, bajo el mismo enfoque de la modernización, una de las propuestas de las cuales ya se ha mencionado es el modelo de la Nueva Gerencia Pública (NGP) cuya principal filosofía radica en la implementación de técnicas gerenciales de la empresa privada a la empresa pública, sin embargo, bajo esta visión no hay señal clara sobre el papel del ciudadano pues su objetivo es meramente de instrumentación institucional, es decir, ve el mal en la forma tradicional de administrar, y no percibe con claridad el papel de los actores externos (sociedad civil, ciudadanía, asociaciones de empresarios y otros), estaríamos entonces frente a una clara muestra de desentendimiento de la ciudadanía.

En ese contexto, considerando que la visión gerencialista proveniente del enfoque de la empresa privada, sus herramientas administrativas descansan en la mejora de sus estrategias para eficientar sus procesos de producción, disminuir costos y mejorar el producto/servicio ofrecido al cliente, en ningún momento se aprecia el concepto de ciudadanía como un elemento en su proceso de mejora, ahora bien transportando esa visión de empresa al ámbito público, esos clientes sería la ciudadanía, es aquí donde la discusión se agudiza y se emplea el enfoque de ciudadano-cliente, cómo ya mencionaba Guerrero, O. (1999) y Olías de Lima (2003), como ya se ha mencionado cuando se ha tocado el tema de los cambios en la administración pública.

El concepto de ciudadano empieza a desvanecerse, o mejor dicho, no se contempla en el proceso de modernización de la administración pública, la perspectiva sobre el concepto de ciudadano-cliente proviene de los cambios en la administración pública, de esa intención por llevar las prácticas de la administración privada a la pública. La intención inicial es bondadosa al buscar eficientar la función pública, pero volvemos a la discusión presentada por Sánchez, J. (2009) cuando habla sobre la instrumentación de herramientas privadas a lo público, pues observa que solo se prevé el engranaje institucional y no así el funcionamiento social, de ahí que no exista una clara explicación sobre el tema de la ciudadanía y que ésta apreciación incluso tergiversa el objeto de la administración pública.

En otras palabras, desde el enfoque de lo privado llevado a lo público se busca mejorar las técnicas de las instituciones para poder garantizar un proceso eficiente en la prestación de los servicios públicos, existe la necesidad de mejorar, pero en ese proceso de mejora no se contempla al receptor de los servicios, es decir, no se contempla la figura de la ciudadanía, sino por el contrario se percibe la figura de un cliente, lo que podríamos entender como la descuidadización, de ahí la discusión por éste nuevo concepto de ciudadano-cliente, y en éste trabajo se aborda desde la instrumentación de la planeación estratégica, pero antes habría que analizar detalladamente cómo se ha gestado esta percepción de ciudadano-cliente.

En esta discusión por entender el papel de la ciudadanía en esta moderna administración pública, Olías de Lima (2003. p.1) señala que

“Aunque gran parte de los procesos de modernización que se han llevado a cabo lo han hecho bajo la promesa de restituir y fortalecer el papel de la sociedad civil, y por ende del ciudadano, los instrumentos empleados para llevarlos a cabo dejan un amplio espacio para la duda” (p.1).

Coincidimos con la observación de Olías de Lima (2003) pues en las últimas décadas el discurso gubernamental descansa en la promesa de fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero también la experiencia nos ha demostrado que la integración de la ciudadanía en los asuntos públicos aún no es visible. Por otra parte, sobre el papel del ciudadano, nos dice Haque (1999), citado por Olías de Lima (2003, p. 1), que “la creciente similitud entre la administración pública y la empresa privada, en términos de objetivos, actitudes y reglas, ha debilitado la posición del ciudadano”, dando respuesta así a la primer interrogante.

Así también, desde otra perspectiva sobre la relación entre la administración pública y la ciudadanía es el cambio de enfoques, de lo tradicional a la moderna administración pública, en este caso, también, observa Olías de Lima (2003, p. 3) una reestructuración de las palabras, pues va “del servicio público, al servicio al público”, un par de artículos distribuidos acertadamente, ahí entendemos que el enfoque sobre los productos/servicios que genera la administración pública responden a una nueva relación con la ciudadanía, ahí descansa la relevancia de la participación ciudadana en los asuntos públicos, ya sea mediante la implementación de la planeación estratégica u otra herramienta.

La concepción de la administración pública sobre la sociedad va cambiando, y Olías de Lima (2003) acierta al señalar esta dicotomía de “servicio público-servicio al público”, en la primera la connotación es meramente pública, es decir la ciudadanía entiende que es un bien público y es para todos, en tanto con la segunda conjugación, la concepción cambia pues el servicio y lo público se separan, una cosa es el servicio y otra lo público, definitivamente un visión de empresa, en tanto

se puede probar que el papel de la ciudadanía se debilita (Hegue, 1999 (citado por Olías de Lima 2003) y da pauta al enfoque de la moderna administración pública respecto al papel del ciudadano para ser concebido como ciudadano-cliente.

En respuesta a nuestra segunda pregunta, la ciudadanía en éste proceso de modernización de la administración pública ha ganado terreno en el discurso más no en la práctica, así también, los nuevos modelos implementados en la administración pública han generado un abismo entre el objeto de la administración pública y los intereses del sistema político en cuestión, esta situación puede interpretarse cuando se ha determinado el nuevo paradigma de ciudadano-cliente (Guerrero, O. 1999; Olías de Lima, 2003).

#### **4.4. La dicotomía ciudadano cliente**

Desde una percepción natural de la administración pública su funcionamiento parte de la búsqueda del bienestar común, cómo conceptualmente lo refiriera Guerrero, O. (1997) al señalar que está “encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad”, ese es su objeto y lo seguirá siendo, sin embargo, al paso de los años las exigencias aumentan y se tienen que atender. En ese sentido, la administración pública se ha encontrado en un proceso de cambio constante que muchos autores lo señalan como la modernización, tema que ya se ha explicado.

La administración pública, en este proceso de modernización, cambia su visión al entrar en una dinámica de mercado, la discusión de que el modelo burocrático no es funcional hace que se implementen reformas al Estado, donde las prácticas del mercado llegan a lo público, como señala Guerrero, O. (1999) se da “el achicamiento del Estado”. En este proceso el Estado pierde terreno frente al mercado, al respecto se precisa “las relaciones de comunidad propias de la vida política, tendieron a disiparse y convertirse en relaciones mercantiles; es decir, en vínculos sociales en los cuales la conexión entre los hombres ocurre por medio de mercancías” (Guerrero, O. 1999, p. 26-27).

Este proceso de reforma del Estado, derivado de la globalización, introdujo en una dinámica muy exigente a la administración pública, ahora nos encontramos con un panorama de productos y servicios meramente mercantilista que es llevado a lo público, entonces el objeto natural de la administración pública entra en contradicción en su proceso de organización y funcionamiento, y como ha mencionado Guerrero, O. (1999) la interacción entre los actores se vuelven “relaciones mercantiles”.

Entonces, la modernización de la administración pública ha generado otro tipo de relación con la ciudadanía, al respecto, nos dice Guerrero, o. (1999, p. 30) la mutación de relaciones públicas en relaciones mercantiles, ha sido el factor que “transforma a los ciudadanos en clientes, usuarios y consumidores”. Aquí ya encontramos una definición precisa sobre la transición de ciudadanía a clientes, usuarios y consumidores, pero no podemos desprendernos de la naturaleza de la administración pública, de su objeto social y tampoco desentendernos de la movilidad social, del comportamiento de la ciudadanía frente a lo público.

En el mismo contexto, a finales de la década de los 60 y principios de los 70s se afianza la corriente de pensamiento de la Opción Pública (Public Chice) naciendo así la escuela de Virginia como refiere Guerrero, O. (1999, p. 122). La nueva visión de la opción pública es una idea centrada en el individuo señala Guerrero, O. (1999, p. 124), y la divide en cuatro categorías:

En primer lugar los individuos son concebidos como dotados de un interés, que no se debe confundir con el egoísmo, y significa que cada individuo tiene primariamente preferencias que afectan las decisiones hechas por ellos y que tale preferencias que afectan las preferencias hechas por ellos y que tales preferencias pueden diferir de individuo a individuo.

En segundo lugar, los individuos son asumidos como racionales; dicha racionalidad es definida como la habilidad de jerarquizar todas las alternativas conocidas como viables para el individuo de una manera transitiva. La transitividad significa que si el individuo prefiere una alternativa

sobre otra, y ésta sobre una tercera, la primera alternativa es preferida sobre la última.

En tercer lugar, los individuos son asumidos por adoptar una maximización de estrategias; maximización como estrategia implica la elección consistente de aquellas alternativas que un individuo piensa bien provistas de altos beneficios bajo el peso de sus propias preferencias.

Y cuarto, una asunción explícita necesita ser establecida concerniendo al nivel de información poseída por un individuo, enmarcado en la certidumbre, el riesgo o la incertidumbre (Ostrom 1971, citado por Guerrero, O, 1999, p. 124).

Podemos observar un primer acercamiento desde la administración pública, bajo el enfoque de la Opción Pública, sobre la identificación de la persona como individuo, no así como ciudadano, aun así, este planteamiento citado describe perfectamente la visión del individuo, de un ser particular propio de sus necesidades y en atención a lo observado responde la lógica de la administración pública para funcionar en esta modernización.

A medida que vamos puntualizando sobre la transformación de la administración pública, podemos ir observando que la figura del ciudadano se oculta, y compartimos la emergencia de lo que Guerrero, O. (1999) y otros autores llaman ciudadano-cliente, y en el siguiente esquema de Lane 1994 (Como puede leerse Guerrero, O, 1999, p. 147) se muestra con claridad la diferenciación entre la administración pública, que pudiéramos llamar tradicional y el nuevo manejo público, esto es necesario para identificar la lógica a la cual responde cada una y su relación con la ciudadanía cuyo objeto central es ese.

Sobre el papel del ciudadano en esta nueva visión de la administración pública Guerrero, O. (1999, p. 154) señala que ésta ignora la diferenciación entre ciudadano y cliente, al respecto refiere que el nuevo manejo público “desarrolla una sutil división entre los “usuarios de los servicios” y los “consumidores de los servicios”.

## **Esquema 1. Diferencia entre la administración pública tradicional y el nuevo manejo público**

Administración Pública / nuevo manejo público

Reglas / objetivos

Anticipación / adaptación

Responsabilidad / dirección

Formalismo / innovación

Apertura / secreto

Queja / salida

Legalidad / efectividad

Vocación / auto-interés

Interés público / ganancia

Fuente. Lane 1994 (tomado de Guerrero, 1999, p. 147)

En el mismo sentido, sobre las diferencias entre clientes y ciudadanos, nos dice Guerrero, O. (1999, p. 154-155):

”...dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. Los ciudadanos, en cambio, viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado, el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición como tal. Un administrativista cree que el consumidor habla con tono bajo y su conducta es -pulcra, limpia, impersonal, efectiva y quieta-. Pero el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando demanda, su voz refleja a la opinión pública, no a la expresión anónima del mercado; y la voz ciudadana es normalmente materia política del activismo partidista y de la hechura de policy. El nuevo manejo público simplemente ignora a estos relevantes problemas políticos, que son trascendentales y nutriente primordial de la implementabilidad en administración pública”.

Con esta descripción podemos apreciar la gran diferencia que existe entre un cliente y un ciudadano, y la conjugación ciudadano-cliente es una alternativa en los gobiernos para no desprenderse del objeto de la administración pública, y quizás sea la respuesta al desentendimiento de la administración pública moderna respecto a la ciudadanía.

Sobre esta percepción más de cliente y no de ciudadano deja abierta una brecha muy grande entre el gobernante y los gobernados, al respecto nos dice Guerrero, M. (2008) respecto a la visión de empresa “la orientación al cliente, cuya connotación es más cercana al consumidor de bienes y servicios que al ciudadano. Ciudadano que lejos de poder ser identificado como simple consumidor, es sujeto de derechos y obligaciones enmarcadas en el terreno de lo jurídico, y por lo tanto, más que objeto de atención, es sujeto de participación activa en la determinación de los bienes y servicios que han de ser responsabilidad del Estado el ofrecerle, directa o indirectamente”. (p. 176)

Este planteamiento nos lleva a un escenario donde podemos apreciar que de violentarse los derechos ciudadanos la gobernabilidad podría estar en riesgo, eso es en el escenario general, en tanto puede considerarse que hemos abordado los temas suficientes para entrar en el terreno de lo local, en ese espacio donde la cercanía entre gobernantes y gobernados es más cercana, nos referimos al municipio como órgano de gobierno, y es justamente en ese espacio donde habremos de conjugar el tema de la planeación estratégica y su vinculación con la ciudadanía, e identificar el tema de la autonomía o ha sido el factor ciudadano-cliente lo que se ha impuesto sobre el objeto de la administración pública.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LA GOBERNABILIDAD**

Es en lo local, en este caso el municipio, considerando la división jurisdiccional del gobierno en México, donde existe mayor cercanía entre el gobierno y los ciudadanos, ya Toqueville (1997) ha hecho mención de esta proximidad en su libro “La democracia en América”, y es propiamente el escenario ideal para contrastar nuestras hipótesis respecto a los alcances de la participación ciudadana en un contexto de autonomía en el proceso de implementación de la Planeación estratégica como herramienta de la moderna administración pública y si de ello depende en cierto grado la gobernabilidad.

En relación a lo expuesto, es importante explicar a qué se hace referencia cuando se habla de municipio, de administración pública municipal y el proceso de cómo se impulsa e implementa la planeación estratégica y su vinculación con la ciudadanía, para posteriormente poder concluir y exponer lo observado en el presente trabajo.

#### **5.1. El municipio**

Pues bien, partiendo de nuestra experiencia, lo leído y lo visto, a grandes rasgos, el municipio representa una figura de gobierno, es decir, es una representación de autoridad dentro de una determinada sociedad asentada en determinado espacio geográfico, y considerando que todas las sociedades establecidas en un determinado territorio cuentan con recursos, ya sean naturales o producto del trabajo de los habitantes, en ese sentido recae en la autoridad la correcta administración de los citados recursos, y al ser un ente público (el municipio), entonces la administración es también pública. Con estas observaciones ya tendríamos una explicación lo suficientemente convincente para hablar ya de la administración pública municipal, sin embargo, aún tenemos que discutir más el tema en específico del municipio.

Considerando un poco sobre los orígenes del municipio, podríamos decir que el municipio es producto de la necesidad social de agrupación, que es el organismo

que administra los recursos públicos para mantener la armonía entre sus habitantes y procurar el bienestar común, podríamos quedarnos con ambas apreciaciones, sin embargo, es importante tener algunos antecedentes, tanto históricos, como conceptuales del municipio para un mejor entendimiento, en ese sentido nos preguntamos sobre cómo surge, o la razón de existir del municipio, al respecto nos dice Toqueville (1997) que “el municipio es la única asociación tan integrada en la naturaleza, que, en donde quiera que haya unos hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio” (Toqueville 1997, p. 54).

Derivado de la explicación leída podríamos decir que el municipio es una asociación natural de los individuos que por razones propias de sus necesidades e intereses constituyen, lo que a lo largo de los años y de acuerdo a las exigencias propias y experiencias adquiridas y transmitidas se institucionaliza a través de diversas normas que permiten la convivencia entre los habitantes de determinada demarcación geográfica, una descripción que nos es conocida pues es semejante a la construcción de las sociedades.

Así también, conociendo la naturaleza del municipio de acuerdo a lo expuesto por Toqueville (1997), también es importante señalar que el municipio se ha institucionalizado al paso del tiempo, es una institución que funciona dentro de un Estado/Nación. Podríamos decir que el Estado/nación se compone de municipios que convergen sobre determinada forma de gobernar y éste establece normas de ordenamiento que permea sobre todos, aunque el municipio, aun cuando forma parte de ese Estado/Nación, cuenta con características particulares que le permiten su funcionamiento, quizás sea esa particularidad lo que hace observar diferentes experiencias dentro de su administración, es éste tema algo interesante que dejamos para futuros trabajos, por ahora nos mantenemos bajo un enfoque general de las figuras.

En ese sentido, el municipio, aunque como figura de gobierno representa una unidad más pequeña de un Estado/Nación, su entendimiento resulta, en ocasiones, difícil de explicar y comprender pues sus alcances de gobierno no solo se limitan a

su demarcación territorial, algunas veces sus acciones se extienden más allá de sus límites para concretar el bienestar común.

Hay muchas vertientes que podríamos analizar de acuerdo al problema que queramos explicar y entender, es entonces el municipio un ente extenso, en este caso particular, tenemos que llegar a la vinculación entre el municipio, a través de su administración, con la sociedad civil, específicamente con la ciudadanía, y como señala Toqueville es “en el municipio igual, que en todas partes, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna otra parte ejerce su poder más inmediatamente.” (1997, p. 57), atendiendo al tema de la proximidad gobernantes-gobernados.

## **5.2. La administración pública municipal**

Partiendo de que la figura del municipio representa la mayor proximidad que existe entre éste y la ciudadanía, en función de ello habremos de revisar de manera muy concreta su administración para procurar el bienestar común y mediante qué medios busca alcanzarlos y como se observa su relación con las y los ciudadanos en el proceso de la planeación estratégica específicamente.

Una vez revisado sobre la concepción del municipio y el concepto de la administración pública en el capítulo cuarto, ya podemos tener una construcción más clara sobre lo que es la administración pública municipal. Si tratáramos de explicar en qué consiste la administración pública municipal, tendríamos que conjugar la descripción de municipio y de administración pública, en ese sentido, podría explicarse como el conjunto de actividades orientadas al desarrollo y la procuración del bien común del municipio, en otras palabras, la acción de procuración de la sociedad, atendiendo a lo expuesto por Guerrero, O. (1997) desde lo local. Con esta descripción tenemos los elementos suficientes para dar paso a nuestro tema central, el proceso que lleva la administración pública para tener buenos resultados en el cumplimiento de su objeto.

Por otra parte, desde una perspectiva más nítida, para el estudio del gobierno municipal, y para tener una mejor claridad, como lo hiciera Zan (1993) al referirse sobre la administración pública en el sentido más amplio, nosotros, en este trabajo hacemos referencia de la administración pública para referirnos específicamente a su aplicación a nivel municipal, considerando sus aportaciones en el tema de la organización. Con este planteamiento acotamos que cuando hagamos referencia de la administración pública en este capítulo nos referimos al espectro municipal.

Hemos llegado al tema de la administración pública desde el ámbito municipal, y retomando la experiencia contada por Toqueville (1997) sobre los municipios, el tema de “espaciar” el poder contribuye a repensar el quehacer de la función pública y su relación con la sociedad, lo que nos lleva a empatar lo que ya se ha estudiado sobre la administración pública. Así también, es importante mencionar que nuestro enfoque es orientado hacia el caso específico de la municipalidad en México.

De acuerdo a lo expuesto, partimos del análisis de la acción emprendida por el municipio, a través de la administración pública, por representar la figura de gobierno en su expresión local, sosteniendo esta expresión bajo los fundamentos legales que le atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su estructura de gobierno, delimitando así nuestro campo de investigación, en tanto la definiciones y conceptos usados se redundarán a la figura del municipio.

Por qué partir, en este capítulo, sobre la acción de la administración pública municipal. A modo de respuesta sobre el cuestionamiento recién planteado, es importante señalar que el municipio es la figura más próxima al ciudadano, como lo refiere Toqueville (1997) en este esquema de gobernante-gobernados, en ese sentido, cada movimiento realizado por éste tiene un vínculo estrecho con el resto de la sociedad civil en la cual descansa su jurisdicción.

Por otra parte, y solo para mayor claridad del tema, jurídicamente el gobierno en México se compone, por su jurisdicción; en federal, estatal y municipal, los dos primeros, por la misma naturaleza de una jurisdicción más extensa en cuanto a población y territorio se refiere, el contacto de éstas con la ciudadanía es más

distante, entonces, es el municipio quien tiene la relación más cercana con la ciudadanía, en razón de esa proximidad, como ya lo refería Toqueville (1997), consideramos muy importante analizar sus actos como órgano de administración pública, su impacto en la sociedad civil y los resultados que pudieran observarse de las acciones emprendidas.

Así también, considerando que lo aquí expuesto trata sobre el caso de México, el municipio comprende una porción de territorio con determinada población y su propio gobierno. Un cierto número de municipios conforman una Entidad Federativa (Estado), y por último, las entidades federativas constituyen lo que se conoce como República Mexicana, en tanto, la estructura política y administrativa de los municipios responden a lo establecido en las normas federales, y aunque existe cierta libertad en su organización y administración, éstas no deben sobrepasar lo permitido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup>. Otro factor interesante a exponer es la diversidad cultural que existe en México, ello hace particular a cada municipio, sin embargo, en materia de administración las normas son homogéneas respecto a su administración en relación a la entidad federativa o a la misma federación.

En el ejercicio operativo de los municipios, los vínculos de la política con la administración pública son muy pronunciados, por ejemplo, en México hay una estrecha relación de la política con la administración pública, en el caso del municipio, en un primer momento se eligen a los integrantes del ayuntamiento mediante el sufragio, una vez integrado el ayuntamiento, que comprende; una presidenta o un presidente municipal, el o la síndico y un cierto número de regidoras y regidores, posteriormente, en un segundo momento, el presidente designa a su gabinete, unos de forma directa y otros a consideración del ayuntamiento, lo que

<sup>10</sup> Para mayor referencia sobre los alcances del municipio en términos constitucionales ver Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe recordar que nuestro tema se desenvuelve en función del proceso de la administración pública, en su caso particular sobre la implementación de la Planeación estratégica, en tanto no nos detenemos en la puntualización sobre el alcance jurídico del municipio, pero sí referirlo por cuestiones de contexto.

implica que los funcionarios públicos atienden, por el proceso de elección, a intereses de sus mentores, sin embargo, habría que señalar que la organización de la administración pública municipal se encuentra normado, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su Artículo 115, menciona que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”, y de ella emanan las leyes secundarias que orientan la administración pública municipal.

Considerando los fundamentos legales sobre los cuales se rigen los municipios en México y los dos puntos sobre la modernización de la administración pública que refiere Pardo (1997), podemos observar una figura municipal dependiente de la acción política, ello no dice que no sea posible la implementación de la planeación estratégica, lo que sí muestra es un centralismo muy fuerte que se desprende de los ordenamientos legales, ello no permite la libertad para que cada municipio instrumente las acciones pertinentes para obtener mejores resultados en el ejercicio público, al respecto observemos el desenlace del proceso de la planeación estratégica en los municipios de México.

### **5.3. La instrumentación de la planeación estratégica**

Siguiendo la línea de la modernización de la administración pública, como ya se ha planteado en el capítulo anterior, cuando se habló de la Nueva Gerencia Pública (NGP), sobre esta tendencia de llevar prácticas de la empresa privada a la pública, es así como llega la planeación estratégica a la administración pública municipal, pero ello qué conlleva, incluso podríamos cuestionarnos sobre la temporalidad del cambio, es decir, si es o ha sido el momento adecuado para instrumentar esta herramienta en las instituciones públicas municipales en México.

Considerando la definición que establecen De la Rosa Albuquerque y Lozano (2010, p.63) al referir que la planeación estratégica como herramienta administrativa

se formula a razón de una misión y una visión de organización mediante un análisis FODA, su implementación en la administración pública requiere de personal capacitado para hacerlo funcional dentro y fuera de las instituciones públicas, en ese sentido, pueden observarse no uno sino otros actores más que intervienen en los resultados.

A manera de ejemplificación, sobre la implementación de la planeación estratégica suponiendo que tenemos el modelo y contamos con el personal capacitado, independientemente del proceso de selección y los intereses de cada municipio, atendiendo al objeto de la administración pública que es la de llegar a la sociedad, es decir, que la implementación de la planeación estratégica repercuta en el desarrollo y la procuración del bienestar común de la población, en eso radica el discurso de la modernización de la administración pública, y la filosofía de la NGP se centra en lograr la eficacia y la eficiencia en la administración, bajo ese contexto, en su ejecución, qué papel juega la ciudadanía en sus resultados.

Pareciera que nos estamos dispersando de nuestro tema, sin embargo es necesario agotar las posibles dudas para tener mayor claridad en la discusión, entonces, considerando que para llevar a cabo la planeación estratégica y establecer las metas de trabajo, antes habríamos de identificar a los actores que participan del proceso de planeación, por un lado están los funcionarios públicos y considerando que el proceso de planeación estratégica contempla la suma de actores, por el otro lado están los actores de la sociedad civil, delimitando estaríamos hablando de las ciudadanas y los ciudadanos, en su conjunto, habrían de implementar las acciones para la elaboración de la planeación estratégica.

De acuerdo a lo expuesto, entendemos entonces que para que haya una planeación estratégica efectiva se debe de contemplar la participación de la ciudadanía, pero no del simple concepto de la participación ciudadana sino de una participación ciudadana autónoma como ya se ha diferenciado en el capítulo segundo, la pregunta es en qué condiciones y en qué medida, es decir, cuanto y hasta donde participan las ciudadanas y ciudadanos en los municipios en México.

Antes, revisemos algunos conceptos expuestos en los trabajos que llevan a instrumentar las técnicas gerenciales ya que éstas nos llevaran a tener más claridad del tema, en ese sentido, la planeación estratégica “es la planeación de tipo general proyectada al logro de los objetivos institucionales de la organización y tiene como finalidad básica el establecimiento de guías generales de acción de la misma” IAPEM (2015, P. 73), su explicación se centra en la funcionalidad de las instituciones, en nigua momento podemos apreciar el papel de la ciudadanía.

Veamos que la planeación estratégica como instrumento de la moderna administración pública no considera a la ciudadanía, veamos una descripción más al respecto;

“los planes estratégicos establecen los lineamientos generales de la planeación, sirviendo de base a los demás planes (táctico y operativo), son diseñados por el nivel más alto de la organización con miras a determinar la obtención, uso y disposición de los medios necesarios para alcanzar los objetivos generales de la organización” IAPEM (2015, P. 73).

Esta descripción sobre la planeación estratégica ha sido elaborada para ser implementada en los municipios del Estado de México, pero como se ha mencionado, la implementación de los instrumentos de la empresa privada a la pública siguen con la esencia pura de la empresa privada, razón por la cual no podemos identificar el papel de la ciudadanía, y menos aún de una participación ciudadana autónoma.

Ahora bien, veamos que en un terreno más operativo, se describe que para la implementación de la planeación estratégica, se señalan algunos elementos que ésta tendría que cubrir en la práctica, el IAPEM (2015), lo ha identificado como elementos de planeación estratégica y señala los siguientes puntos:

1. La conceptualización,
2. Propósitos
3. Misión

#### 4. Diagnóstico estratégico

- Fuerzas
- Debilidades
- Oportunidades
- Amenazas

#### 5. Estrategias (IAPEM, 2015, p. 73-78)

Esta estructura de la planeación estratégica ha sido adecuada para instrumentarse, como ya se ha mencionado, en los municipios del Estado de México, y como podemos observar, cada uno de sus elementos está diseñado para implementarse desde las instituciones, por ejemplo, el diagnóstico está enfocado a obtener información a través de la investigación, en ella participan diversos actores, pero solo se queda en el tema de la consulta, es decir, solo se pregunta el sentir del sector focalizado más no se integra en todo el proceso de la implementación del plan estratégico, y cómo también ya se ha expuesto que para ser funcional, la planeación estratégica, tendría que decidirse desde los altos directivos, no desde la concepción social, entonces, cobra sentido el tema del ciudadano-cliente, aunque podríamos estar frente a una visión exclusiva de cliente, y el concepto de ciudadanía se ha olvidado.

Desde otra perspectiva, Böhm (2007) hace referencia de las etapas de la planificación estratégica, y al igual que la expuesta anteriormente, no se considera elemento alguno en el proceso que vincule directamente la acción ciudadana, veamos:

- Etapa 1. Consenso estratégico: Es la etapa en la que se detectan los actores críticos internos y externos a la organización para apoyarse en ellos en la definición de la misión y para determinar quiénes y en qué momento del proceso van a participar Böhm (2007, p. 52).
- Etapa 2. Generación de información para la formulación de estrategias y acciones: Los responsables de la organización, apoyándose en los actores críticos y utilizando las técnicas de investigación y análisis sectoriales

pertinentes, generan la información para abordar la formulación de líneas estratégicas y de acciones Böhm (2007, p. 53).

- Etapa 3. Formulación e implementación de las acciones estratégicas: El producto final de esta etapa será tratar de alcanzar la visión de éxito de la organización Böhm (2007, p. 54).

Una vez analizadas las etapas, veamos ahora los elementos de un plan estratégico, según Böhm (2007), considerando que lo aquí expuesto es el proceso que la planeación estratégica adopta para su aplicación:

1. La misión y la visión
2. FODA
3. Objetivos
4. Metas
5. Asignaciones
6. Plan de ejecución

En ambos procesos de la planeación estratégica se visualizan elementos similares, y en ninguna de ellas se observa la interacción con la ciudadanía, es decir, que en el traslado de la planeación estratégica de la administración privada a la administración pública, pudo no haberse considerado el papel del ciudadano, o se desentendió del objeto de la administración pública, pues nos expone Böhm (2007, p. 75) que es muy importante que quién esté al frente del municipio sea el principal interesado en implementar un plan estratégico pues de ello puede depender, en muchos de los casos, el éxito, no así de una conjugación de esfuerzos y actores.

#### **5.4. Alcances de la participación ciudadana autónoma**

Considerando que la Nueva Gerencia Pública (NGP) en sus inicios ha tenido una vista unidimensional, su interés en mejorar los procesos operativos de las Instituciones Públicas lo llevo a dejar de lado la esencia de la administración pública, hecho que lo ha llevado a enfrentar ciertas complicaciones en su operación pues

los productos y/o servicios generados no es para clientes sino para las ciudadanas y los ciudadanos,

El intercambio de los productos no se da como en el mercado, pues la venta no es directa, es decir, no llega el cliente a comprar 20 minutos de luz pública o de seguridad, pues antes, las y los ciudadanos contribuyen para mantener a sus instituciones, como lo citaba Guerrero, M. (2008) el ciudadano “es sujeto de derechos y obligaciones enmarcadas en el terreno de lo jurídico, y por lo tanto, más que objeto de atención, es sujeto de participación activa “ (p.176), en tanto en la empresa privada el cliente compra productos y/o servicios y si no le convencen lo devuelve o cambia de proveedor y lo soluciona en un corto tiempo,

Por otra parte, revisando de las acciones de la ciudadanía, nos encontramos con el tema de las contribuciones, de los impuestos. El tema de la recaudación, la ciudadanía contribuye de acuerdo a sus leyes, con sus impuestos, esa obligación cumplida le genera derechos, como son los servicios, entonces ellos pueden exigir, otro factor más que no debe desatenderse de la visión y objetivo de la administración pública.

La exigencia del ciudadano es un factor interesante, de expresarse individualmente el problema puede atenderse u obviarse y no va más allá, sin embargo si es colectivo, ahí la presión aumenta y los funcionarios públicos tendrán que resolver el problema, porque la ciudadanía tiene la posibilidad de cambiar de funcionarios en las próximas elecciones.

La ciudadanía no puede desaparecer ya que cumple un rol desde la conformación del municipio, más aún cuando estos se consideran democráticos, hasta la instauración de sus instituciones, vemos entonces como la imagen del cliente no puede desplazarla, de hacerlo se prevén altos riesgos de crisis en los gobiernos, y más aún, como citaba Toqueville (1997) cuando refería que es en el municipio donde reside la fuerza del pueblo, en efecto, no considerar la opinión de los gobernados genera un distanciamiento de la ciudadanía con el gobierno.

En razón de lo expuesto, "...la GP está obligada a operar a un nivel macro, a –llevar el timón- hacia el logro de unos objetivos políticos que, en una sociedad democrática, han de definirse a partir de la participación de los ciudadano"( Brugué, Q; Amorós, M y Goma, R. (1994)., p. 39).

Veamos entonces la importancia de la percepción de la ciudadanía desde diferentes ángulos. En el cuadro 5.1, podemos observar que la visión de ciudadano se pierde bajo un enfoque de gobierno reformista y de nueva derecha, lo que nos lleva a concluir en que el tema de la modernización y el vínculo político tienen mucha relación con la propuesta de la NGP.

Cuadro 5.1. Modelo de relación entre el sector público y las personas

<i>Modelos de relación entre el sector público y las personas</i>			
	Esfera política	Esfera administrativa	Esfera fiscal
	Modelo ciudadano	Modelo consumerista	Modelo accionarial
Nuevos roles personales activos.	Ciudadano.	Cliente.	Accionista.
Concepción de las personas.	Colectiva.	Individual.	Individual.
Carácter de la implicación personal.	Participativo.	Consultivo reclamatorio.	Reclamatorio.
Valores político-ideológicos.	Nueva izquierda.	Reformistas.	Nueva derecha.

Fuente. Brugué, Q; Amorós, M y Goma, R. (1994, p.40)

y por otra parte, con la intención de reforzar el concepto de ciudadanía, en el cuadro 5.2 puede observarse que la ciudadanía adquiere más presencia en un Estado descentralizado, sin embargo el Estado se vuelve débil, lo que habría entonces es considerar un equilibrio entre la participación ciudadana y la acción de Estado.

En el proceso del entendimiento sobre la relación entre gobernante y gobernados, al respecto se puede mencionar que "el proceso de mercantilización de las relaciones entre la administración y sus administrados no es una moda sino una opción ideológica, y como tal hay que tratarla" Brugué, Q; Amorós, M y Goma, R. (1994, p. 44), planteamiento que nos permite fincar nuestra hipótesis sobre el impacto de la acción ciudadana en la planeación estratégica y si de ello depende la gobernabilidad en el ámbito municipal.

Cuadro 5.2. Tres conceptos de ciudadanía según Walsb y Prior

<i>Tres conceptos de ciudadanía según Walsb y Prior</i>		
Concepto de ciudadanía	Valores dominantes	Modelo de Estado
Poseedor de derechos individuales.	Libertad, elección, individualismo.	Estado mínimo, protector y fuerte.
Súbdito de un Estado.	Universalismo, obligación, autoridad.	Estado centralizado, representativo y fuerte.
Miembro de una comunidad.	Comunitarios, solidarios, colectivistas.	Estado descentralizado, participativo y débil.

Fuente. Brugué, Q; Amorós, M y Goma, R. (1994, p. 42).

### 5.5. La gobernabilidad municipal

Partimos del planteamiento de Oriol (2003) sobre el análisis de la gobernabilidad desde el quehacer gubernamental, pues ello nos permitirá empatar las acciones del gobierno desde la administración pública municipal, su relación con la participación ciudadana a través de la planeación estratégica y si de ello depende el éxito en los gobiernos. Así también, desde el quehacer gubernamental, en el proceso de implementación de la planeación estratégica nos encontramos con diferentes factores que intervienen en su aplicación.

Sobre el proceso de instrumentación de la planeación estratégica, retomamos las dos vertientes emitidas por Pardo (1991) cuando señala que la modernización de la administración pública depende mucho de su relación con el poder político, ya sea que dependa de esta o que sea independiente a ella. Sobre el caso de los municipios en México, podemos observar que la administración pública mantiene lazos muy estrechos con el poder político, desde el proceso de selección partidista hasta el proceso de selección de los servidores públicos, además de una normatividad muy centralizada que instruye sobre el quehacer en los municipios, es decir, no hay margen para la libre organización y estructuración de cada municipio según sus necesidades, y al implementar la planeación estratégica, responde más a un cumplimiento normativo que a una necesidad propia del municipio.

Bajo el mismo enfoque de análisis, como puede observarse, la planeación estratégica tiene elementos puntuales para su instrumentación, y en ellos no se observa la acción de la ciudadanía, por el contrario responde a la voluntad de quien representa a la institución, como bien puede ser la presidenta o el presidente municipal, es decir, si la presidenta o el presidente desconocen o dentro de sus planes políticos no está el de hacer cambios en su periodo de administración, su acción se limitara a cumplir con las normas establecidas, en ese sentido la participación ciudadana no les es trascendental. En este caso, la participación ciudadana no existe, y ello origina un distanciamiento entre la ciudadanía y el gobierno, lo que traería por consecuencia la falta de legitimidad, podríamos decir entonces que habría crisis de gobernabilidad.

Retomando el concepto de Oriol (2003) al referir que la gobernabilidad parte de dos variables: la demanda social y la habilidad de las instituciones para responder a esas demandas. Al respecto, frente a la demanda social, las instituciones se ven rebasadas, en ese sentido se ha creído que ha sido el sistema burocrático lo que ha originado la crisis, en razón de ello se implementa la Nueva Gestión pública (NGP) y con ella llega la planeación estratégica, pero como ya observamos, esta modernización se desentiende del objeto inicial de la administración pública, lo social, y lo que genera es una brecha más profunda entre gobierno y ciudadanía.

Aun la administración pública no puede desprenderse de lo político, y explica Merino (2006, p.17) que los gobiernos locales le apuestan a los proyectos de corto plazo y tradicionales, podríamos decir, pues para ellos representa un mayor “rendimiento político”, aquí nuevamente volvemos a observar el alto vínculo que existe entre la política y la administración pública municipal, quizás se tendrían que revisar a profundidad los aspectos legales y los procedimientos dictados desde la federación hacia el quehacer público municipal sin obviar que existen experiencias muy favorables respecto a la administración de las comunidades que poco se ha estudiado, pero si mucho se ha usufructuado en temas como el tequio, pero de ello se tendría que hacer una investigación aparte, en tanto es conveniente citar estas

prácticas comunitarias para dejar el preámbulo para futuras investigaciones dada la composición multiétnica que enorgullece y brinda identidad a la patria de México.

Otra observación sobre el fracaso de la modernización de la administración pública lo observa Olmedo (2009) al hacer evidente que a nivel local no existe una planeación propia, por el contrario solo se reproduce lo establecido por la federación y las entidades federativas, al respecto menciona de manera puntual que “la eficacia o ineficiencia de la administración pública municipal depende de muchos factores externos. El fuerte grado de centralismo en el gobierno federal hace que los planes municipales de desarrollo sean un reflejo del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas sectoriales, limitando el margen de autonomía en las decisiones del municipio”. (Olmedo, 2009 p. 58).

La contienda política, por los espacios de la administración pública municipal, se torna corporativista, pues en ella se generan acuerdos y pactos para entablar alianzas en campaña y éstas se cubren con un espacio en la administración pública, en este aspecto estaríamos hablando de una ausencia de compromiso con la administración pública y los cargos corresponden más a una recompensa por apoyar a la candidata/candidato en cuestión.

Por último, respecto a la participación ciudadana, existe un planteamiento interesante que habría que enunciar, y es el del Estado Cívico, sobre este planteamiento Guerrero, O. (1999, p. 265) enuncia que esta ocupa el lugar del Estado Gerencial. Habría que recalcar que el tema de la civilidad establece la pauta de relación entre el estado y la ciudadanía, y es evidente que el trance de la ola de la NGP, el papel del ciudadano se ha limitado, desde la visión gerencial, como un consumidor de los servicios prestados, en tanto, ésta apreciación del Estado Cívico es un elemento más para analizar desde la óptica del gobierno el papel de la ciudadanía, en tanto es importante sea considerado para próximas investigaciones, hemos visto prudente su enunciación para dejar evidencia al lector que hay nuevas líneas de investigación y que éste tema no está agotado, es más, podríamos considerar que estará en la mesa del debate académico y práctico, al respecto estaríamos frente al ejercicio del empoderamiento de la ciudadanía para alcanzar

un ejercicio autónomo y un papel efectivo en la administración pública, ya sea desde la planeación estratégica u otra herramienta propia de la función pública.

A manera de complemento, el tema de la crisis de gobernabilidad podría responderse a razón de olvidar aspectos contextuales de la sociedad misma, al respecto, Arellano (2004, p. 55) nos dice que “la visión técnica puede dejar escapar importantes valores, símbolos que las comunidades y las personas consideran sustantivos o vitales, con lo que las soluciones planteadas desde la arena técnica pueden ser inviables en la práctica”.

## CONCLUSIONES

El tema de la participación ciudadana en México aún es reciente, pese a la ambigüedad y uso coloquial desde la óptica del Gobierno no se tiene una apertura para una co-construcción, como señalara Gonzales J. (2009) se puede observar una clara obstrucción en la participación ciudadana, y desde la perspectiva social el papel de la ciudadanía tendría que responder para resolver problemas conjuntos, de colectivos, aunque con la llegada de la globalización ese sentir colectivo se disuelve bajo la lógica de la competencia y se afianza el individualismo, el tema es muy amplio, y como ya se ha mencionado, esperamos éste esfuerzo tenga eco en los diferentes actores involucrados y seguir desarrollando trabajos que permitan identificar, explicar y reflexionar sobre los problemas suscitados en nuestra sociedad.

A grandes rasgos, derivado del análisis del trabajo aquí presente, se ha llegado a la conclusión de que nuestra hipótesis “Los municipios con una participación ciudadana autónoma y efectiva en su planeación estratégica tienen una mayor apreciación de gobernabilidad”, es acertada por las siguientes consideraciones:

1. La planeación estratégica por origen no considera dentro de sus elementos a actores externos para su elaboración, en tanto no hay una participación ciudadana efectiva, situación que genera distanciamiento entre la ciudadanía y el gobierno.
2. La modernización de la administración pública responde a una lógica del mercado y no a una necesidad propia de la exigencia social, lo que dificulta la implementación de los modelos de la administración privada, como lo es la planeación estratégica.
3. La planeación establecida en los municipios de México responden a un mandato legal, es decir, se cubre un requisito pero no se atienden las necesidades, en tanto la participación ciudadana no es autónoma, ya que no se da por exigencia sino por compromiso.

4. Al no haber participación ciudadana efectiva en los procesos de la planeación estratégica la legitimidad de las acciones del gobierno municipal es débil, se pierde confianza y autoridad lo que genera una severa crisis de gobernabilidad.
5. El ejercicio de la función pública aún se encuentra muy arraigada a las necesidades políticas, como hace referencia Pardo (1997) depende del poder político y ello dificulta la participación ciudadana autónoma pues existen intereses de partido, grupo o individual de los funcionarios públicos.

En conjunto, podemos decir que los alcances de la participación ciudadana aun son limitados en México por las circunstancias políticas, por el contexto de la modernización de la administración pública a través de su planeación estratégica.

En suma, de acuerdo a lo expuesto, nuestra hipótesis secundaria también es acertada al inferir que a mayor participación ciudadana autónoma en la planeación estratégica los índices de gobernabilidad se incrementan en razón de la apertura que se da de la administración pública y eso origina mayor credibilidad y confianza en el quehacer pública.

Por último, hemos podido observar que es muy importante atender el tema de la cultura de la participación, en tanto proponemos a instituciones y organismos de la sociedad civil seguir impulsando métodos y programas que permitan contar con un capital social más sólido ya que en ellos descansa una parte importante de la gobernabilidad, en el mismo sentido, corresponde a los gobiernos generar un modelo propio que permita eficientar el servicio público en conjunto con la sociedad civil, ya que como se ha observado el tema de la modernización no ha tenido el impacto esperado, y esa visión de cliente-ciudadano rompe el esquema cultural de países como México.

## CITA DE FUENTES

- Alcántara, S. M. (1995). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México. FCE.
- Arbós, X., y Giner, S. (2002). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. España. Siglo XX.
- Arellano, D. (2004). Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso, en Omar Guerrero (Coordinador), *Gerencia Pública: una aproximación plural*. México: UNAM.
- Aristóteles. (2000). *Política*. (Décima novena edición). México. Editorial Porrúa.
- Böhm, L (Coordinador). (2007). *Manual de planificación estratégica municipal*. Argentina. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Brugué, Q; Amorós, M y Goma, R. (1994). La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?. *Gestión y análisis de políticas públicas*, N. 1, sep-dic.
- Camou, A. (compilador) (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México. Flacso-IISUNAM/Antonio Camou/Plaza y Valdés, México. p.p. 15 – 5.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (CPEUM, 2017). LXIII Legislatura. México.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela. CLAD/NUEVASOCIEDAD.
- De la Rosa Alburquerque, A, y Lozano, O. (2010). Planeación Estratégica y Organizaciones Públicas: experiencias y aprendizajes a través de un proceso de Intervención. *Gestión y Estrategia*. 61-77.
- Gomáriz, E. (2007). ¿Qué significa ser de izquierda en el siglo XXI? Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*. 4(1): 179-193. Marzo 2009. ISSN 1870-557X.
- Garay. A. (2004). Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina durante la década de los noventas. en Ziccardi (coordinadora) *Participación Ciudadana Y Políticas Sociales del Ámbito Local*. México. UNAM.
- Guerrero, M. (2008). *La Nueva Gestión Pública: un Modelo Privatizador del Proceder del Estado Alcances y Consecuencias*. Toluca, Mexico. Instituto de Administración Pública del Estado de Mexico.

- Guerrero, O. (1997). *Principios de la Administración Pública*. Santa Fe de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Guerrero, O. (1999). *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México. Universidad Autónoma del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública; Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México. (IAPEM, 2015). *Manual básico para la administración pública municipal*. Toluca de Lerdo, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Lizcano, F. (2012). Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo. *Polis* [En línea], 32 | 2012. Publicado el 13 diciembre 2012. Consultado el 30 abril de 2017. URL: <http://polis.revues.org/6581>.
- Merino, M. (1994). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 4. México. Instituto Federal Electoral.
- Merino, M. (2006). *La Profesionalización Municipal en México*. México. Centro de Investigación y Docencia Económica/División de Administración Pública Número 182.
- Münch, L. (2011). *Planeación Estratégica: el rumbo hacia el éxito*. 2ª ed. México. Trillas.
- Nacke, M. y Cellucci, M. (2013). La planificación estratégica: herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local. *Documento de Trabajo N°107*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Olías de Lima, B. (2003). La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano. *Las Cartas de Servicios. Reforma y Democracia*, 25, 1-17. Recuperado el 03 de febrero de 2018 en <http://siare.clad.org/revistas/0043301.pdf>.
- Olmedo, R. (2009). La Modernización Contraproducente de la Administración Pública Municipal. *Revista de Administración Pública* 119, Volumen XLIV. N° 2 (Mayo-Agosto 2009). México. Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Olson, M. (2001). *La lógica de la acción colectiva*. Diez textos básicos de ciencia política de Albert Batlle. Barcelona España. Ariel.
- Oriol, P. J. (2003). El concepto y el Análisis de la Gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (Número 14-15), 239-269.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia Estatal: Política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI. Buenos Aires, Argentina. Abr.

Recuperada de <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>.

- Pardo, M. del C. (1991). *La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. 1ª Ed. México. El Colegio de México/Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats, J. (2005). *De la Burocracia al Management, del Management a la gobernanza*. 1ª Ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios Goberna).
- Real Academia Española. (RAE, 2001). Ciudadano. En Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=9NcFAo6>.
- Richards, S. (1994). El paradigma del cliente en la gestión pública. *Gestión y análisis de políticas públicas*, N. 1, sep-dic.
- Rousseau, J.C. (2005). *El Contrato Social*. México. TM.
- Ros, J.M. (2011). Individuo y ciudadano: La cuestión del sujeto en la Democracia en América de A. de Toqueville. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Vol. 187 - 750 julio-agosto (2011) 691-704. Doi: 10.3989/arbor.2011.750n4004.
- Sánchez, F. (2003). *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos*. Serie Gestión Pública, 32. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES/CEPAL.
- Sánchez, J. (2009). La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. *Espacios Públicos*, 12 (24), 8-31.
- Toqueville, A. (1997). *La Democracia en América*. Traducción: Amelié Cuesta. México. Editorial del Valle de México.
- Wolfe, M. (1984). La participación: una visión desde arriba. *Revista de la CEPAL* N. 23. Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- Ziccardi, A. (s.f). *Los actores de la participación ciudadana*. Instituto de Investigaciones sociales/UNAM. Recuperado de <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/ziccardiactoresparticipacion.pdf>.
- Zan, S. (1993). "Teoría de la organización y de la Administración Pública" en Ramío Carles y Ballart, Xavier. *Lecturas de teoría de la organización*. volumen II. MAP, España. MAP , p.p. 639-671.