

Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada¹

José María Ramos*
Marcela Reyes*

Introducción

El presente artículo analiza el papel de la gestión local para promover la participación ciudadana, bajo el enfoque de gestión estratégica asociada. Este enfoque es una de las opciones para promover el desarrollo local,² en un marco en donde generalmente el gobierno y las organizaciones civiles mexicanas han tenido diferencias ideológicas y sociales, y sobre todo, con respecto a cómo concebir e implantar el desarrollo local.

El artículo sustenta el argumento de que si bien la participación ciudadana a través de organizaciones civiles y la sociedad en general, se ha incrementado en las entidades locales y estatales mexicanas, ha tenido dificultades para poder incidir en la gestión y en las políticas de desarrollo. Los temas en donde se desarrolla el argumento son: 1. Estado, participación y desarrollo, y 2. Gestión estratégica, valor público y participación ciudadana.

Se analiza el papel de la gestión local para promover la participación ciudadana, bajo el enfoque de gestión estratégica asociada.

El artículo sustenta el argumento de que si bien la participación ciudadana, a través de organizaciones civiles y la sociedad en general, se ha incrementado en las entidades locales y estatales mexicanas, ha tenido dificultades para poder incidir en la gestión y en las políticas de desarrollo. Los temas en donde se desarrolla el argumento son: 1. Estado, participación y desarrollo, y 2. Gestión estratégica, valor público y participación ciudadana.

Palabras clave: Gestión estratégica, gobierno local, organizaciones civiles, gestión asociada, participación ciudadana.

◆ Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública (DEAP), El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) Tijuana, y Profesor-investigador visitante, Universidad Autónoma de Baja California (UABC). México.

ramosjm@colef.mx.

◆ Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas (FCSP), UABC. México.

rrmarce@hotmail.com.

1. Se agradece la asistencia técnica de Nalia María Rochin Aguilar, becaria de investigación, FCSP, UABC-Mexicali para la elaboración de este artículo.
2. El objetivo del desarrollo local es reforzar la capacidad de una zona concreta para buscar de forma autónoma su propia vía de desarrollo. Así, se crea un entorno favorable al desarrollo utilizando las características y riquezas de cada territorio. Por lo tanto, la fuerza de las iniciativas locales depende de la aplicación de un conjunto de elementos: la dimensión económica y social, la intervención pública y la iniciativa privada y las tecnologías más avanzadas, entre otros.

locales y estatales mexicanas (Bazdresch, 2003) ha tenido dificultades para poder incidir en la gestión y las políticas de desarrollo local. El problema central lo atribuimos a que generalmente los gobiernos locales en México no han adoptado e institucionalizado un enfoque de gestión estratégica asociada,³ porque mantienen una administración tradicional, en donde predominan el control y el énfasis en la autoridad gubernamental.

En otros casos, cuando han adoptado elementos de la Nueva Gestión Pública (Cabrero, 1998 y 2003), su interpretación no es la adecuada, provocando que la implantación del enfoque presente limitaciones para promover la participación ciudadana local. Como consecuencia, los procesos de democratización local que se han manifestado en México desde los años noventa,⁴ no necesariamente han promovido una participación ciudadana efectiva;⁵ en el sentido de fortalecerla para incentivar proyectos comunitarios, y en general de desarrollo local. El impacto principal del avance democrático nacional ha sido generar conciencia de la relevancia de la participación ciudadana (Merino, 1994; Guillén, 1996 y Regalado y Ramírez, 2003).

La aseveración anterior no descarta que los gobiernos locales mexicanos —de cualquier filiación ideológica— hayan implantado formas de participación ciudadana bajo una

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

4. El debate académico de principios de los años noventa en México fue la democratización. Pero este proceso no necesariamente ha impactado en una mayor capacidad de gobernanza y de articulación con la sociedad civil en proyectos de desarrollo local. Véanse: Aguilar (2000), Mizrahi (1995), Ward (1998) y Regalado y Ramírez (2003).

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

gestión tradicional. Sin embargo, tales políticas no necesariamente han promovido el fortalecimiento ciudadano en materia de desarrollo; y especialmente tampoco es que hayan coadyuvado en la disminución de los problemas de inseguridad pública, desempleo, drogadicción entre otros.

En años recientes varios gobiernos locales mexicanos han modernizado su administración con la adopción de elementos de la Nueva Gestión Pública (Cabrero, 2003). Uno de los impactos de esos cambios ha sido que no necesariamente se ha reformulado la relación con la sociedad civil, mediante la creación de mecanismos efectivos de participación ciudadana. Esto ha sucedido porque, contradictoriamente, la adopción de nuevos enfoques de gestión ha provocado que los procesos de democratización local se hayan limitado (Cabrero, ibídem).

Una de las causas que explican la desvinculación entre democratización local y participación ciudadana en el caso mexicano, se encuentra en la adopción de un enfoque de gestión tradicional o nuevo (gerencial) en las autoridades mexicanas, pero desvinculado de la sociedad, lo que se puede explicar debido a una interpretación errónea del enfoque y a una cultura tradicional de gestión y política de parte de las autoridades.⁶

Los alcances de la promoción de la participación ciudadana a través de organizaciones civiles u otras instancias ciudadanas también se atribuye, desde un plano general, a que el Estado mexicano no se ha renovado en términos de cambiar su enfoque de gestión para promover una efectiva participación ciudadana.⁷ En otros casos, las propias

6. Entre los ejemplos en donde se puede apreciar que un gobierno no cambia su enfoque de gestión de la participación ciudadana en términos de control y clientelismos, está el caso de los Comités Vecinales de Participación Ciudadana en el Distrito Federal, especialmente en el periodo de 1990 a 2001. Véase Martínez (2002).

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

organizaciones civiles reproducen los vicios de una cultura de gestión tradicional (corrupta, clientelar, paternalista, etcétera). Con lo cual, en ambos sentidos (gubernamental y social), no es posible promover una gestión asociada efectiva en materia de desarrollo local.

Es de destacarse que si bien en el plano conceptual y en el ámbito internacional existen una serie de cambios en el papel del Estado,⁸ en el caso mexicano estos cambios no necesariamente han promovido su renovación.⁹ En la actualidad, en México se sigue discutiendo sobre la conveniencia o no de una Reforma del Estado. Incluso se ha creado una Asociación Nacional para la Reforma del Estado en el marco de la alternancia democrática.¹⁰

I. Estado, participación ciudadana y desarrollo

En los últimos años se han experimentado una serie de procesos sociales, políticos e institucionales que han promovido una mayor participación ciudadana en el ámbito local, nacional e internacional.

En el ámbito internacional son distintas las experiencias de participación ciudadana promovidas tanto por gobiernos como por la sociedad civil (Gomá y Font, 2001; Gomá y Rebolledo, 2001; y Giménez, 2002). Entre los instrumentos que se

8. Entre los textos en donde se analizan los cambios recientes del Estado se encuentran: Banco Mundial (1997) y Kleksberg (1997 y 2001).

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

10. La asociación está conformada por quienes han promovido diversos esfuerzos por impulsar las reformas del sistema de gobierno y el régimen constitucional. Uno de los responsables es Porfirio Muñoz Ledo. El examen y discusión del sistema constitucional inició en el año 2001, en el marco de los Foros para la Revisión Integral de la Constitución, efectuados en la Secretaría de Gobernación. Asimismo se han efectuado reuniones de discusión en la Cámara de Diputados, del Senado de la República y en la Suprema Corte de Justicia. Véase Muñoz (2001).

han implantado en el plano internacional se encuentran: los mecanismos de base asociativa, relacionados básicamente con los consejos territoriales; los mecanismos deliberativos de base personal y los mecanismos de base directa (referéndum) (Gomá y Font, 2001).

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

Dos contextos han promovido la participación ciudadana en un marco general: por un lado, la liberalización y, segundo, los avances en la democratización. La promoción de tal participación de parte de los gobiernos locales mexicanos ha sido heterogénea y con impactos distintos. Como práctica general sigue predominando lo que Aguilar (1997) ha denominado: una política sin ciudadanos y una administración “sin público”, o que no es pública, porque no considera las demandas o propuestas de los ciudadanos.¹¹

En este punto se ha manifestado un desfase de la gestión local en México, es decir, una administración que generalmente se ha justificado porque es autoridad, elegida democráticamente, pero que no se ha legitimado por su buen desempeño gubernamental (Bañón y Carrillo, 1997) y por tanto, no ha respondido a las expectativas y demandas de los ciudadanos.¹²

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

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

En América Latina recientemente ha tomado relevancia la legitimidad por rendimientos, como una nueva forma de concebir el ejercicio de gobernar y gestionar los asuntos públicos (CLAD, 1998). Es de tal importancia este tema, que las democracias emergentes se enfrentan al reto de promover gobiernos eficaces y transparentes.¹³ Es decir, la política o condiciones de gobernabilidad son importantes, pero para mantenerla se requiere de gobiernos eficaces.

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

Algunos gobiernos locales mexicanos han adoptado elementos de la llamada Nueva Gestión Pública (Cabrero, 2003), pero mantienen un enfoque tradicional en la promoción de la participación ciudadana. Esta contradicción se explica porque se han introducido elementos o conceptos técnicos del nuevo enfoque de gestión, pero la cultura política y de gestión de los funcionarios mexicanos no ha cambiado.

Aquí se manifiesta un problema central de la gobernación en países de América Latina: cambia la conceptualización de *cómo administrar* en términos de técnicas y procedimientos para generar eficiencia, pero los valores tradicionales del ejercicio de la responsabilidad pública, como es el servir y atender las demandas sociales, no existen o se ven marginados a causa de la ineptitud, corrupción, nepotismo, inefficiencia y falta de transparencia de los funcionarios.¹⁴ Estos

13. Este tema lo desarrolla ampliamente Dror (1996).

14. No se pretende generalizar tales rasgos al conjunto de los funcionarios públicos mexicanos.

valores los conceptualizamos como parte de la cultura de gestión pública.

En cambio, los valores de la cultura política los asociamos básicamente a promover una gestión política, y particularmente los consensos y una gestión interorganizacional; al igual que promover la democratización y, específicamente, la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

La cultura de gestión y la cultura política representan valores esenciales de la gobernanza democrática. Estos valores son importantes para promover una gestión pública enfocada hacia el desarrollo y, fundamentalmente, a la calidad en las instituciones de gobierno. Tales valores, según Fukuyama (2004), son producto de la educación, del liderazgo y de la interacción con otras sociedades, lo que explica los valores profesionales de transparencia y rendición de cuentas.

La importancia de los factores culturales en la calidad de las instituciones se puede contextualizar bajo la experiencia de los Estados de Asia oriental:

[sus] instituciones eran de mayor calidad en comparación con Latinoamérica, lo que conformaba un factor importante para explicar su mayor rendimiento económico. El factor determinante de tal calidad institucional se atribuye al arraigo de una tradición burocrática mandarina específica en cada país, que se remontaba a años anteriores (Fukuyama, ibidem).

Aquí se aprecia la importancia de los factores sociales y culturales en la construcción y en la calidad de las instituciones.¹⁵

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

Cambios en las tendencias de la administración pública

Los objetivos y reformas del cambio gubernamental han caracterizado el proceso de modernización y reforma del Estado desde los años ochenta (Prats, 1992). Pero su impacto ha sido más particular en países desarrollados. En estos casos, se han promovido cambios en los procesos de tomas de decisiones, los cuales han mejorado las condiciones de vida.

En los países en desarrollo la tendencia ha sido la contraria, los Estados generalmente se han marginado de las políticas de bienestar social y aunque han cambiado ciertos aspectos de la gestión, han sido insuficientes para promover el desarrollo. Como consecuencia, el fomento del bienestar social es uno de los problemas más importantes para esos países (Sojo, 2003).

El cambio de la administración pública en el plano internacional ha oscilado entre dos procesos: por un lado, la estructura y proceso de gobierno (naturaleza pública), cuyos aspectos centrales han sido la democratización del régimen y la necesidad de fomentar un Estado de derecho (la ley esencial para la coordinación y convivencia social). El segundo proceso se asocia al ejercicio profesional y como disciplina, cuyo rasgo esencial es la capacidad administrativa (gerencial), y que ha incluido dos características básicas: medidas de ajuste y equilibrio presupuestario para superar la crisis fiscal y capacidad de respuesta a las demandas sociales de bienes, servicios y oportunidades.

La recuperación y reactivación de la naturaleza pública, ciudadana de la administración está sujeta, entre otros factores, a valores de cultura de gestión: la legalidad, transparencia, rendición de cuentas y sentido social de la acción gubernamental. Estos valores tienen implicaciones sociales en el sentido de que son el sustento cultural de una gestión asociada. El elemento central es la legalidad de la actuación

gubernamental, que vinculada al Estado de derecho representan el marco legal e institucional de la acción gubernamental y de los ciudadanos. En cambio, la transparencia de los procesos de toma de decisiones es determinante en la reformulación de las relaciones con los ciudadanos.

El Estado y sus políticas gubernamentales no pueden renovar su gestión si sus procesos no son transparentes y apegados a la legalidad. Todo Estado moderno, y que se conciba como democrático, debe rendir cuentas de sus actos de gobierno. Debe ser responsable de sus decisiones y corresponsable con el resto de los actores sociales. La falta de rendición de cuentas ha sido uno de los problemas estructurales de la gobernación mexicana.

En resumen, la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas son valores de gestión de todo gobierno democrático. Su impacto central es promover una mayor corresponsabilidad social.

Una efectiva y una eficaz gobernación no se asocia únicamente a que un Estado sea democrático y cuente con legitimidad institucional; son elementos importantes, pero lo fundamental es que ese Estado tenga la capacidad de resolver los principales problemas sociales, económicos y políticos, es decir, que posea la capacidad de promover una gestión eficaz. Para ello el Estado, el gobierno y su administración deben valerse de enfoques y estrategias para diseñar e implantar políticas que generen resultados e impactos sociales.

Los desafíos del Estado en la coyuntura actual

La adopción de un enfoque de gestión asociada no ha sido totalmente posible en los gobiernos locales mexicanos, porque se sigue manteniendo una perspectiva tradicional de la administración pública, que no ha logrado superar su enfoque normativo, autoritario y de control. Esta situación

ha sido en parte producto de que el Estado mexicano tiene limitaciones en su capacidad institucional y administrativa para renovarse y, sobre todo, que ha tenido problemas para diseñar e implantar políticas con una perspectiva social.

El actor central es el Estado y su capacidad y calidad institucional para gestionar la gobernanza con un sentido público, social. Por ello, el análisis de las funciones, las capacidades y los ámbitos de legitimidad de los gobiernos es un tema fundamental en el análisis del Estado. De ahí que resulte de interés la interrogante planteada por Fukuyama (2004) en el sentido de ¿por qué en la mayoría de los países en desarrollo los Estados son demasiado débiles y no demasiado fuertes?

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

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

cohecho, mantenimiento de un alto nivel de transparencia, rendición de cuentas en las instituciones públicas y cumplimiento de leyes.

Desde finales de los años ochenta hasta principios de los noventa, las cuestiones referentes a la capacidad del Estado y a la construcción del mismo brillaron por su ausencia en el debate político internacional (Fukuyama, 2004). Es decir, durante esos años el planteamiento común era la disminución o ausencia del Estado, porque se concebía como un obstáculo para el desarrollo de la libre empresa. Sin embargo, los resultados de las políticas del Consenso de Washington para los países en desarrollo determinaron la necesidad de reconsiderar tales recomendaciones, enfatizando un papel central del Estado para promover el desarrollo. Estas recomendaciones fueron consideradas en algunos países, pero en el caso de México, se considera que existen aún dificultades para abordar los problemas nacionales con políticas en las cuales el Estado debe desempeñar un papel central y estratégico.

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

Un ejemplo del cambio del Estado lo sustenta el propio Stiglitz (ibidem), al concebir que: “...los Gobiernos del Este asiático adoptaron medidas activas para asegurar que el crecimiento beneficiara a la sociedad, mediante reducción efectiva de las desigualdades salariales e incrementando

las oportunidades educativas”.¹⁶ Estas políticas son resultado de Estados eficaces y con una concepción más social, lo que incide en una gobernación eficaz y en el desarrollo. El desarrollo, según Stiglitz (ibídem), consiste en “transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres y que todos tengan oportunidades y acceso a la salud y educación”.¹⁷

2. Gestión estratégica, valor público y participación ciudadana

En esta sección se examinan algunos antecedentes generales de la llamada Nueva Gestión Pública y en particular de la gestión estratégica (Moore, 1998), que fundamentan la capacidad de los gobiernos locales para promover la participación ciudadana en materia de desarrollo.

Este tema es relevante porque los gobiernos locales en México se enfrentan a la necesidad de promover reformas administrativas, pero que tengan un alto contenido social. Tal meta se podrá alcanzar en la medida en que los gobiernos locales se rediseñen mediante el cambio en sus paradigmas y que superen sus limitaciones en sus valores de gestión, respectivamente.

La Nueva Gestión Pública parte del supuesto de que las buenas organizaciones son aquellas en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación de los bienes o servicios que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas) (Barzelay, 1992).

16. Igualmente, véanse los planteamientos de la capacidad institucional en el caso de esos países de parte de Fukuyama (2004).

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

El enfoque deriva de las dos tendencias en la administración pública contemporánea que se han descrito con anterioridad: la revalorización de la naturaleza pública del gobierno y de la administración; una segunda tendencia se refiere a la renovación de la capacidad administrativa del gobierno y de la administración pública (Aguilar, 2002).

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

El enfoque de gestión estratégica parte del supuesto de que los directivos públicos pueden ser más útiles a la sociedad si cuentan con la iniciativa de buscar y aprovechar nuevas oportunidades para promover beneficios sociales mediante una gestión adecuada. Es decir, si los gobiernos locales tienen la capacidad de crear resultados socialmente aceptables para la comunidad.

Un elemento fundamental de la gestión estratégica es la imaginación gerencial en el diseño e implantación de la gestión. Sus principios básicos, de acuerdo con Moore (*ibidem*), son: a) las nuevas demandas no se deben ver como un problema, sino como una oportunidad; b) reposicionar y adaptar a las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades; c) no garantizan la continuidad de las organizaciones, sino que tratan de cambiar lo que hacen y cómo lo hacen y, por último, cuestionarse continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece tendencias a ser proactivos y creativos.

Las condiciones para desarrollar un enfoque útil del valor público desde la perspectiva de la gestión estratégica se

asocian a una reflexión sustantiva sobre lo que es valioso para los ciudadanos y eficaz (eficiencia administrativa y calidad); un diagnóstico de las expectativas políticas (de los distintos actores) y un análisis detallado de lo que es viable operativamente (factibilidad organizacional en términos de sus capacidades para promover el desarrollo).

El problema estructural es cómo concebir una nueva forma de pensar el papel de la ciudadanía bajo esquemas de gestión tradicional y que generalmente no han atendido las demandas de los ciudadanos.

Un gobierno local en materia de promoción de la participación ciudadana sería valioso si y sólo si cuenta con los siguientes criterios:

Criterios para promover participación social

Aprovecha las oportunidades para desarrollar su misión (contribución al desarrollo, participación ciudadana y promoción de las capacidades sociales y en general del conjunto de actores del desarrollo local).

Se adapta a circunstancias cambiantes, para estimular las capacidades distintas de los actores sociales (entorno interno y externo).

Aprovecha sus competencias para producir nuevas cosas valiosas para los ciudadanos (mayor legitimidad por desempeño con los mismos recursos presupuestales).

La adaptación de la propuesta conceptual de gestión estratégica de Moore (1998) al contexto de los gobiernos locales mexicanos implica, fundamentalmente, un cambio cultural e institucional, para que la toma de decisiones discrecional de los funcionarios sea responsable socialmente y no se generen obscurantismos y corrupción. Para incrementar la responsabilidad de los funcionarios, se necesita de una conducción ética, de una nueva cultura de gestión y de diálogo con la comunidad para crear valor público.

El enfoque de Moore es importante porque expone una filosofía de la gestión pública, es decir, la idea de lo que los ciudadanos deben esperar de los gestores públicos, las

responsabilidades éticas (el ejercicio de la discrecionalidad en la toma de decisiones) que asumen al tomar posesión de su cargo y lo que constituye una ejecución íntegra. En segundo lugar, establece la relevancia de los esquemas de diagnóstico para guiar a los gestores en el análisis del contexto en el que operan y calibrar el potencial para llevar a cabo una acción efectiva. Finalmente, identifica tipos de intervención que los gestores pueden realizar para explotar el potencial del contexto político y organizativo con el fin de crear valor público.

Valor público y participación ciudadana

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

1. *La participación ciudadana rebasa los procesos electorales.* Generalmente se piensa que la ciudadanización de los procesos electorales es uno de los aspectos más importantes de la democracia. Sin embargo, cuando los valores de la cultura política no existen o presentan limitaciones, en términos de transparencia, rendición de cuentas y equidad no generan legitimidad social. De ahí que resulte fundamental el cambio o la renovación de los valores de la cultura política, como condición esencial para promover tanto gobernabilidad como una gobernanza eficaz.

2. *Las garantías individuales y los derechos políticos representan una plataforma institucional para reivindicar la participación ciudadana, pero son insuficientes si no hay leyes y programas.* Tales garantías tradicionalmente han estado presentes como parte del marco constitucional, pero

no tienen impacto en la legitimación social en la medida en que no existen acciones concretas para hacerlas explícitas y que, por tanto, generen valor público. Este planteamiento nos remite a la tradicional desvinculación entre el deber ser (teórico) y la escasa o limitada articulación con la política pública, que deja de ser tal, cuando no considera las prioridades sociales.

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

Entre las formas de participación social se encuentran:

Formas de participación social

Opinión sobre los asuntos públicos y desempeño del gobierno.

Promoción de temas, necesidades y preferencias para ser una prioridad en la agenda de gobierno; definición de problemas públicos.

Deliberación sobre las leyes, programas y presupuestos

Cooperación ciudadana (formal-informal) en la implantación de políticas públicas.

Evaluación de los efectos de las políticas públicas y escrutinio de los poderes públicos.

Contrapropuestas de política alternativa

Denuncias a los derechos humanos

Fuente: Aguilar, 1997.

El reto de la gestión y política pública para promover estas formas de participación social es la creación de marcos institucionales, en donde se eviten los problemas estructurales de una gestión en proceso de desarrollo (rotación de funcionarios, cambios de programas, ausencia o interés de promover la participación social, etc.). En tal contexto, la capacidad de organización de los actores no gubernamentales y su nivel de influencia son determinantes para influir en la agenda pública. Entre algunas experiencias de participación social se tienen las siguientes:

Experiencias de participación social

Propuestas de necesidades, carencias y desventajas se han transformado en demandas públicas.

Movilización de la opinión nacional.

Recuperación de y reivindicación de valores políticos y sociales olvidados.

Información y diagnósticos confiables sobre hechos sociales.

Conocimiento experto en identificación de causas y componentes de problemas públicos.

Desarrollo de acciones que han mejorado las condiciones sociales.

Fuente: Aguilar, 1997.

El enfoque de gestión estratégica incluye, como un elemento central, el fomento de la participación ciudadana y la generación de beneficios sociales. Lo estratégico desde la perspectiva de la gestión pública tiene que ver con la creación de valor público, es decir, crear resultados sociales para las comunidades (Moore, 1998). El hecho de que se adopte tal paradigma y no se entienda su sustento teórico original,

puede dar pie a distorsiones en su diseño e implantación. Por ello, el problema de la adopción de elementos de la Nueva Gestión Pública en países latinoamericanos tiene que ver fundamentalmente con su conocimiento, comprensión y calidad de su aplicación.

En resumen, la aplicación de enfoques tales como la Nueva Gestión Pública en países latinoamericanos no obedece totalmente al enfoque por sí mismo, sino al conocimiento de los actores, sus valores en la cultura de gestión y política y sobre todo, de que exista gobernabilidad (Cabrero, 1998).

La noción de gobernanza y las organizaciones civiles

El concepto de gobernanza alude al conjunto de prácticas que caracterizan el buen gobierno, sin embargo "...una noción mas conocida de gobernabilidad incluye otros procesos contenidos en ella como son: legitimidad, eficiencia, eficacia en suma, capacidad de ejercer el gobierno" (Olvera, 2001).

Una de las definiciones donde se plantea una relación explícita entre la acción gubernamental y la participación ciudadana es la de *gobernanza*. Desde la perspectiva de la gestión y política pública, la gobernanza se concibe como una acción central de coordinación social (Aguilar, 2000), en la cual se reitera el papel central del gobierno, como un coordinador social, conciliador y que cuenta con la capacidad legal, institucional y política de promover la gobernabilidad.

La relación entre gobernabilidad (democracia) y gobernanza (*governance*) (menos mando y control, más diálogo, acoplamiento y transacción entre actores), se manifiesta a través del principio de la coordinación = diálogo, negociación, pacto, tregua, persuasión, disuasión. Por lo tanto, la gobernanza a diferencia de la gobernabilidad (Aguilar, 2000) se caracteriza por los siguientes rasgos:

Diferencias de la gobernación y la gobernabilidad

- a) No es sólo procesos electorales, sino que es ejercicio efectivo de gobierno

Promoción de la participación ciudadana.

- b) No son sólo decisiones del Ejecutivo, sino de las relaciones entre los poderes.

El principal destinatario es la sociedad, el individuo con deberes y obligaciones.

- c) No resulta sólo de las relaciones entre los poderes, sino de su relación y con la sociedad.

Mecanismos de participación ciudadana.

- d) No resulta sólo de las relaciones formales entre instituciones y la sociedad, sino de las prácticas reales y efectivas entre ellos.

Acciones, estrategias programas de participación ciudadana.

- e) No es sólo acción de gobierno, sino de las acciones de los actores económicos y las relaciones entre los actores sociales.

Acuerdos para la promoción y el desarrollo local, económico y social.

En resumen, la gobernación no es sólo un hecho o efecto gubernamental, sino un hecho social, público-privado, en el cual existe un proceso permanente de ajuste entre intereses diversos o en conflicto y de impulso de acciones de cooperación con los distintos actores. Este proceso tiene como impacto una participación ciudadana en tareas estratégicas para el desarrollo y cuyos ejes centrales se asocian a una serie de valores de gestión, como son la participación, dominio de la ley, transparencia, responsabilidad, consensuar, equidad, efectividad y eficiencia, rendición de cuentas y visión estratégica.

Fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles

El fortalecimiento de las organizaciones civiles es esencial si pretenden influir en la agenda pública y en las formas tradicionales de gobernar. El problema es si las organizaciones han renovado sus valores tradicionales de vinculación con el sector gubernamental en términos de prebendas, cliente-

lismos y paternalismos, etc. Es decir, en la medida en que también las organizaciones civiles se renuevan, cambian el enfoque, las estratégicas y la idea misma de cómo influir en el desarrollo local.

La participación ciudadana se arraiga, expande, normaliza y perdura si existen organizaciones estables y si consolidan su estructura directiva y operativa, sin anquilosarse burocráticamente. Es decir, el fortalecimiento de su capacidad de gestión es fundamental para poder incidir efectivamente en la agenda pública con base en propuestas sustentadas.

La relevancia del fortalecimiento de las capacidades radica en que una deficiente estructura y dirección de las organizaciones civiles condiciona sus alcances e impactos y su influencia en los asuntos públicos. Por ello, el tema de las capacidades de gestión tanto en el ámbito gubernamental como en el social es estratégico para sustentar proyectos factibles de participación social y que generen valor público. En ese marco, la escasa concientización de las organizaciones civiles acerca de su papel, potencial y retos, las ha condicionado —en varios de los casos— a meros receptores de ayuda gubernamental, reproduciendo con ello los problemas estructurales de clientelismos, paternalismo, etcétera.

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

Se propone un sistema de indicadores de fortalecimiento institucional (Clemente, 2000) para estimar las capacidades de tales organizaciones para incrementar su incidencia en las políticas públicas. Una efectiva gestión asociada parte del fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y

de las organizaciones civiles para sustentar una agenda en común en materia de desarrollo local.

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

Indicadores para el fortalecimiento institucional de organizaciones civiles para el trabajo en alianza

Dimensiones de análisis	Indicadores
Capacidad asociativa	Participación en redes (sectoriales y temáticas). Ejecutar proyectos conjuntos con otras ONG (consorcios). Relevamiento actualizado de actores y escenarios. Capacidad para generar procesos asociativos entre otras organizaciones.
Capacidad de influencia en las políticas públicas	Demostración de soluciones alternativas. Adecuación (orientación y metodología) de programas y proyectos oficiales. Ampliación de la escala de ejecución de las soluciones innovadoras a partir de sumar otras organizaciones (públicas o privadas) en la ejecución. Contribución a la actualización de agendas de trabajo.

Capacidad de transferencia de conocimientos y experiencias	Participación en eventos y publicaciones internacionales y nacionales. Conceptualización de problemáticas poco exploradas. Tecnologías para la capacitación de OB y funcionarios de gobierno.
Intereses diferenciados	Anticipación de escenarios y oportunidades. Diversificación de las fuentes de financiamiento. Gestión asociada de recursos financieros. Vincular la perspectiva económica y social en los programas. Manejar metodologías de planificación y presupuestación de programas con escala local. Capacidad para analizar los presupuestos públicos.

Fuente: Clemente, 2000.

Con estos indicadores se pretende favorecer los procesos de interacción (cooperación y negociación) de los gobiernos y las organizaciones civiles, que se constituyan en vehículo, tanto para el desarrollo como para una mayor democratización de las relaciones.

Un concepto central para promover la gestión asociada es el fortalecimiento de las capacidades tanto del gobierno, para incentivar la gobernación, como de las organizaciones no gubernamentales para tratar de incidir en la agenda pública. En la medida en que las capacidades de ambos entes se encuentren fortalecidas y sensibilizadas de los retos del desarrollo, es de esperarse que existan menos factores que puedan obstaculizar una agenda y una gestión asociada en materia de desarrollo local. Por ello la gestión asociada desde un planteamiento estratégico debería de sustentarse

con base en sus experiencias, ideas, capacidades y motivación, su sentido de dirección y la capacidad de respuesta social y, fundamentalmente, en que tengan la capacidad, tanto los gobiernos locales como las organizaciones civiles, para aportar conocimientos, técnicas y prácticas que contribuyan al desarrollo.

Consideraciones generales

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

Asimismo, en este artículo se ha examinado el nuevo papel que podría desempeñar el Estado, al igual que la importancia de la gestión estratégica, en términos de sus rasgos básicos y algunos lineamientos que pueden permitir que los gobiernos locales mexicanos promuevan valor público para sus comunidades. Esto se logrará, efectivamente, cuando los gobiernos adopten nuevas formas de pensar y asuman su papel ante un contexto de escasez de recursos y grandes necesidades sociales. En ese marco, se concibe que la gestión

asociada pueda potenciar las relaciones gobierno-sociedad y con base en definir las prioridades, los problemas y los desafíos en materia de desarrollo local.

Existen proyectos locales en México (Cabrero et al., 1995) en donde se han demostrado los logros y retos de una alianza estratégica asociada. Sin embargo, hay una serie de problemas que impiden que se generalice el enfoque de una gestión asociada en materia de desarrollo local. Entre esas limitaciones destaca el desconocimiento de tal enfoque, los valores tradicionales de una cultura política y de gestión, y la existencia de otras prioridades locales; que en su conjunto, nos remiten a problemas de capacidades de gobernación y de visión para promover el desarrollo local ante recursos escasos.

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

Fecha de recepción: 24 de febrero de 2005.

Fecha de aceptación: 18 de mayo de 2005.

Bibliografía

- Aguilar V., Luis F, “La Nueva Gestión Pública: Origen y desarrollo”. Conferencia Magistral, Tijuana, BC, El Colegio de la Frontera Norte, 2002, 24 de enero.
- , “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Colima, 2000, septiembre.
- , “Estado, democracia y participación ciudadana”, en *Iniciativa pública ciudadana, Memoria. Coloquio International: Retos de las ONG vis-à-vis. Globalización, democracia*

- y cultura ciudadana en el siglo XXI*, México, 1997, septiembre.
- Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial, 1997.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo, “La legitimidad de la administración pública”, en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1997, pp. 51-75.
- Barzelay, Michael, *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*, The Regents of the University of California, University of California Press, 1992.
- Blanco, Ismael y Ricardo Gomá (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel Social.
- Bazdresch, Miguel, “Cambio municipal y participación social”, en Cabrero Mendoza, Enrique (comp.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2003 (1^a ed.), pp. 49-86.
- Cabrero, Enrique, “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, en Cabrero Mendoza, Enrique (comp.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 2003 (1^a ed.), pp. 155-190.
- “Estudio introductorio”, en Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública. Su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Tlaxcala-FCE, 1998, pp. 19-36.
- *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial-CIDE, 1995.
- Clemente, Adriana, “El papel de las ONG en el desarrollo local”, en *Síntesis. Política y desarrollo local en Iberoamérica*, Madrid, 2000, núm. 33-34, s/f.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el

Bibliografía

Bibliografía

- Desarrollo, *Una Nueva Gestión Pública para América, Venezuela, 1998*.
- Dror, Yehezkel, “Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas”, en *Gestión y análisis de políticas públicas*, España, INAP, septiembre 1996-abril 1997, pp. 189-201.
- “Mejoramiento de la capacidad de gobernar en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 7, enero, 1997, pp. 43-62.
- Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Puresa, 2004.
- Giménez, María et. al., “Nuevos escenarios de democracia local. Las experiencias de presupuestos participativos”, en Blanco, Ismael y Ricardo Gomá (coords.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel Social, 2002, pp. 65-91.
- Gomá, Ricardo y Óscar Rebolledo, “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2001, pp. 201-218.
- Gomá, Ricardo y Joan Font, “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en Font, Joan (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2001, pp. 61-75.
- Guillén, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Colef-Miguel Ángel Porrua, 1996.
- Kliksberg, Bernardo, “¿Por qué es clave la cultura para el desarrollo?”, en *Reforma y Democracia*, Venezuela, CLAD, 2004, núm. 29, junio.
- , *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, México, INAP, 2001 (1^a edición).
- , “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, 1999, núm. 69, diciembre, pp. 85-102.

- (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP-FCE, 1997 (1^a reimpresión).
- Martínez, Pablo, “La participación ciudadana en las políticas de contención a la delincuencia del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en el Distrito Federal, 1990-2001: El caso de los Comités Vecinales de Participación Ciudadana”. Tesis de Maestría, El Colegio de la Frontera Norte, Maestría en Desarrollo Regional, 2002.
- Merino, Mauricio, *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, 1994.
- Mizrahi, Yemile, “Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición de México”, en *Política y Gobierno*, CIDE, 1995, vol. II, núm. 2, segundo semestre.
- Moore, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor público*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, DF, UNAM, 2001.
- Olvera, Alberto, *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios y democratización*, México, Ediciones Cuadernos de la Sociedad Civil-Universidad de Veracruz, 2001, pp. 72.
- Oszlak, Oscar, “El Estado y la sociedad: ¿las nuevas reglas del juego?”, en *Reforma y Democracia*, Venezuela, CLAD, 1997, núm. 9.
- Prats I Català, Joan, “La modernización administrativa en las democracias avanzadas: Las políticas de los 80: Contenidos, marcos conceptuales y estrategias”, en Institut Valencia D’Administració Public, *Actes del I Congress D’Administració Valenciana: De la Historia a la Modernitat*, Valencia, 1992.
- Regalado, Jorge y Juan Manuel Ramírez, *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2003.

Bibliografía

Bibliografía

- Samaniego, Ricardo, “Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: Una aplicación para el caso de México, 1982-2001”, en Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Publicas, Memorias 2001, México, Ibergop-México, Sede México-Editorial Porrúa, 2001, pp. 351-369.
- Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2002.
- Sojo, Carlos, “Desarrollo social, integración y políticas públicas en América Latina. Mas allá de la reducción de la pobreza”. Ponencia presentada en el *VI Seminario de Política Social*, Colef-ITESO-Universidad de Guadalajara, Tijuana, BC, 27 y 28 noviembre, 2003.
- Ward, Peter, “Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México”, en *Política y Gobierno*, CIDE, 1998, vol. V, núm. I, primer semestre.