



Campus Estado de México
Biblioteca

Donado Por Diana Bárbara Santos

Fecha 25 SEP 2014

230-10

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY
Campus Estado de México

339193
BIBLIOTECA



03 DIC 2014

***GOBERNANZA COMO MECANISMO DE
EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES
PARA (RE) CONSTRUIR LA CONFIANZA EN EL
BINOMIO ESTADO-CIUDADANO EN MÉXICO***

Tesina para optar al grado de maestra en Administración Pública y
Políticas Públicas presenta a:

Diana Bárbara Santos González

Asesora: Dra. Marta Bárbara Ochman I.

Comité de Tesis: Dr. Luis Miguel Pérez Juárez

Escuela de Graduados en Administración Pública
(EGAP-MAP)

Mayo 2008

A mi heroína.

*A todos los ciudadanos que día a día
con su esfuerzo y trabajo construyen un México mejor.*

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	4
I. La confianza del ciudadano mexicano en el Estado: niveles y análisis comparativo.	9
1. Origen de la desconfianza en el binomio Estado-Ciudadano en México.	11
2. Niveles de confianza del ciudadano mexicano en el Estado.	15
3. Análisis comparativo de niveles de confianza en América Latina.	23
II. Gobernanza en la gestión pública.	32
1. Gobernanza: origen y evolución teórica del concepto.	33
2. De la crisis del Estado a la Gobernanza: sustancia del concepto.	36
III. Gobernanza como mecanismo de evaluación: una propuesta metodológica para (re) construir la confianza en el binomio Estado-Ciudadano en México	45
1. Principios	49
2. Normas	51
3. Procedimientos	54
4. Prácticas	55
IV. Evaluación de programas sociales a través de la gobernanza: aplicación de la propuesta metodológica.	58
1. Programa Solidaridad	61
2. Programa PROGRESA	69
3. Programa OPORTUNIDADES	77
4. Presupuesto participativo	79
5. Programa de Mejoramiento Barrial	85
V. Consideraciones finales	93
<i>Fuentes de Información</i>	97

Introducción

La nueva gestión pública propone un cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública.

Dentro de la nueva gestión pública, la reciente incursión en el concepto de *gobernanza*, pone en claro que el ciudadano no se limita a ser usuario o cliente del Estado, pues éste no es el único en quien recae la tarea de la administración pública, sino que ésta implica muchos actores más. Para la gobernanza, los atributos del ciudadano constituyen, también, ser sujeto obediente de leyes, elector, opinador público, contribuyente, participante y cooperativo en políticas públicas, y sobretodo *corresponsable* de las acciones de su república.

La gobernanza plantea nuevas formas de relaciones entre el Estado y la sociedad; y satisface la propuesta de (re) direccionar el rol de los servidores públicos para incrementar la confianza de los ciudadanos, y con ello (re) establecer la dinámica del binomio Estado-ciudadano.

El paradigma de la confianza entre ciudadano y Estado se inserta plenamente en el concepto de gobernanza, puesto que se caracteriza por implicar ampliamente a los actores involucrados tanto en la gestión como en el acercamiento y en la justificación de las actividades que lo determinan. En una relación donde la confianza prevalece, las regulaciones de las autoridades públicas se orientan al proceso de gobernar con la participación de los involucrados. La confianza entre ciudadano y gobierno permite un acercamiento para la colaboración conjunta la creación de políticas que beneficien a ambos y en la producción de resultados positivos a los problemas sociales.

En contraste, la desconfianza social entre Estado y ciudadano difícilmente permite consolidar la participación de la ciudadanía en las políticas, puesto que todo intento de política pública carece de credibilidad. La confianza se quiebra cuando no existe compromiso de cumplimiento entre una de las partes y los canales de comunicación se obstaculizan.

En este sentido, México y diferentes países de América Latina han experimentado un resquebrajamiento de la confianza social en el Estado y en su gobierno para resolver problemas que afectan el bienestar de la población. La ciudadanía constantemente encuentra insatisfechas sus demandas sociales, son numerosas las manifestaciones populares en contra de la delincuencia, la desigualdad

social, la exacerbante pobreza, el intercambio comercial desfavorecido, la escasez de empleo, la demagogia, la crisis política presentada en las pasadas elecciones presidenciales, la malversación de recursos públicos, la corrupción, y el abastecimiento inequitativo de los servicios básicos de vivienda, salud y educación.

La confianza en la efectividad de las políticas públicas y sobretodo en el Estado, se ha venido minimizando considerablemente. Los niveles de confianza tan bajos que registran estudios como la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas o Latinobarómetro en años recientes. Este es el punto de partida de este trabajo, el cual trata de dilucidar cómo en los esfuerzos del gobierno en materia de desarrollo se han diseñado programas sociales que incluyen a la gobernanza como referente conceptual para incentivar la participación ciudadana y a partir de ésta (re) crear un vínculo de confianza.

Recientemente el qué hacer del gobierno ha incursionado en la introducción de la gobernanza como muestra intencional para fortalecer la participación ciudadana y la corresponsabilidad en el marco de una actividad gubernamental democrática. Este giro hacia nuevas formas de gobierno proviene, no sólo de la intención del Estado de exaltar el capital social o de (re) construir la confianza social orientada al desarrollo de políticas sociales, sino de las constantes demandas de una ciudadanía ávida por participar, exigente de ser incluida en el proceso de toma de decisiones pero sobretodo que ha demostrado mediante prácticas no-gubernamentales, su capacidad de organizarse y producir resultados positivos a los problemas sociales.

El aporte de la gobernanza es (re)establecer el valor de los actores sociales, pues ésta descubre la existencia de agentes más allá del Estado con capacidad potencial de autogobierno y autoreproducción. La sociedad aporta una contribución significativa para la coordinación intrasocietal, que incluso puede superar las capacidades del gobierno para organizarla.

Sin embargo, el paradigma de la gobernanza como orientación normativa de programas sociales no significa que en su práctica lleguen a consolidar los principios, normas, procedimientos y prácticas característicos de la gobernanza. Las evaluaciones a estos programas se ha concentrado en los resultados o en el cumplimiento de sus objetivos mas no en la aplicación de sus preceptos normativos como la gobernanza. Es por ello que el objetivo principal de este trabajo es desarrollar un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación de los elementos intrínsecos de la gobernanza en los programas sociales en México.

Para el cumplimiento de este propósito, dentro de los objetivos específicos destaca la examinación de programas sociales como PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES, Presupuesto Participativo y Programa de Mejoramiento Barrial

que se han llevado a cabo en diferentes sexenios y que han introducido por vez primera alguna referencia correspondiente a la gobernanza; así como la evaluación de éstos mediante el mecanismo metodológico que se desarrollará a partir del marco teórico de la gobernanza.

La hipótesis de esta tesina comprende que dados los altos niveles de desconfianza social en México en los programas sociales impulsados por el gobierno, quien recientemente ha introducido preceptos de la gobernanza, es necesaria una evaluación más estricta y rigurosa a partir de los elementos fundamentales del concepto capaz de determinar dos aspectos ineludibles: 1) la aplicación efectiva de los principios, normas, procedimientos y prácticas de la gobernanza; y 2) la coherencia entre la orientación normativa y la orientación fáctica de los programas sociales en México.

El presente trabajo empleará la visión macro de la administración pública, es decir, desde la macro administración, misma que contempla la posibilidad legítima de que los ciudadanos, más allá de sus representantes, incidan en las decisiones y creación de políticas públicas y programas que influyan en su beneficio, así como la capacidad de auto administrarse en la provisión de bienes y servicios públicos determinados, bajo esquemas de mediación o de autorización con el gobierno.

El enfoque de la gobernanza representa un cambio en la idea de gobierno y de gobernar pues requiere que la élite política comprenda el funcionamiento del gobierno como facilitador en vez de proveedor único de los recursos públicos, que logre abrir los espacios de participación y potenciar las capacidades de la sociedad para organizarse, autogestionarse, autoregularse y autodirigirse con el propósito de desarrollar en los diferentes sectores sociales vínculos de confianza que permitan un trabajo conjunto, el establecimiento de prioridades de las políticas públicas y del gasto público.

Cabe mencionar que el marco teórico del cual desarrollaremos el mecanismo de evaluación sobre la aplicación de la gobernanza en los programas sociales proviene de la definición conceptual que proporciona Luis F. Aguilar Villanueva, quien define la gobernanza como

El proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso general consiste en (y/o se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos. (Aguilar, 2006:91)

En razón a ello la propuesta de evaluación retoma el marco conceptual en la aplicación de principios como la corresponsabilidad, la solidaridad y la equidad; en funcionamiento de normas éticas como el compromiso social y el ejercicio de la ciudadanía y en normas técnicas como la institucionalización, la Ley de Transparencia

y la rendición de cuentas; en los procedimientos como la evaluación externa de resultados, la administración descentralizada y la innovación administrativa; y en el desarrollo de prácticas como la participación ciudadana, la interacción Estado-ciudadano-ONG, la asociación público-privadas, la creación de redes y la pluralidades de los actores en red.

El desarrollo de los capítulos inicia con el diagnóstico de los niveles de confianza del ciudadano mexicano en el Estado, incluyendo un análisis comparativo con otros países de América Latina a través del estudio de Latinobarómetro en 2005. En este primer capítulo encontraremos que la desconfianza es una realidad social en México y es compartida por la mayoría de los países de Iberoamérica.

En el segundo capítulo abordaremos el marco teórico propio de la gobernanza, incluyendo los orígenes del concepto y su evolución teórica a raíz de diferentes autores como Joan Prats, Jan Kooiman y por supuesto Luis Aguilar de quien tomaremos partida para definir la gobernanza y sus fundamentos básicos para desarrollar un mecanismo de evaluación.

En el tercer capítulo explicaremos el mecanismo de evaluación como una propuesta metodológica que aplicaremos para verificar si programas sociales que inciden en la gobernanza, la efectúan en realidad. Cabe destacar que la evaluación que proponemos en este trabajo surge a partir de la carencia de una metodología para verificar la aplicación del principio de corresponsabilidad en los programas sociales puesto que los estudios realizados como la Encuesta de Corresponsabilidad y Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social únicamente diagnostica la percepción ciudadana sobre la corresponsabilidad mas no la aplicación de ésta en los programas sociales.

En el cuarto capítulo realizaremos una descripción de los diferentes programas (PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES, Presupuesto Participativo y Programa de Mejoramiento Barrial) para evaluar en cada uno de qué manera se han aplicado los principios, normas, procedimientos y prácticas de la gobernanza a través del mecanismo que desarrollamos en el capítulo tercero. En este capítulo se diferencian los tres primeros programas por únicamente incluir el principio de corresponsabilidad y la participación en su ordenamiento normativo pero que en la evaluación veremos que existen grandes deficiencias con respecto a éste. Mientras que en los últimos dos programas la gobernanza está mucho más fortalecida a reserva de que su reciente implementación necesita proporcionar resultados más contundentes.

Finalmente, encontraremos que el adecuado funcionamiento del Estado es inconcebible sin la sinergia con el ciudadano. En la nueva gestión pública, el Estado

no puede aparecer como único sujeto de aplicación y ejecución de las políticas públicas, sino que ésta también considera al ciudadano como tal, haciendo, en conjunto con el Estado, un binomio donde se empalman los intereses y complementan tareas como si fuesen dos caras de la misma moneda.

Se trata entonces, de modernizar el Estado para revitalizar el servicio público con la incorporación de técnicas de gestión más avanzadas para dar más eficiencia al cumplimiento de las políticas públicas. Un Estado más público y renovado, puede establecer una relación mucho más confiable con el ciudadano; una relación que busca satisfacer las demandas civiles y con ello recuperar la confianza. La cooperación y participación ciudadana son vitales para el adecuado funcionamiento y el desarrollo sustancial de las políticas públicas, pero sobretodo que éstas tengan congruencia entre su operación normativa y su aplicación, por ello una evaluación al respecto es prescindible para lograr resultados mucho más confiables.

*I. La confianza del ciudadano
mexicano en el Estado: niveles y
análisis comparativo.*

La confianza constituye un elemento fundamental en las relaciones que se establecen en sociedad; contribuye a la cohesión social y fortalece los vínculos de interacción. En la relación Estado-ciudadano la confianza social se traduce en una oportunidad de desarrollo para la nación, pues permite la conjunción de voluntades entre gobierno y sociedad para cumplir objetivos comunes.

La confianza como relación en sí misma no es observable, pero sí tangible, pues refiere a una condición en la que dos agentes entablan relaciones, en las cuales existe cierto tipo de riesgo para los participantes, pero que pueden minimizar según el "grado" de confianza que les genera la situación.

Recientemente, el tema de la confianza social en el gobierno ha tomado interés debido a los altos niveles de desconfianza que caracterizan a las sociedades. La crisis del Estado se ha traducido en falta de credibilidad y confianza por parte de los ciudadanos y sobretodo en falta de participación y cooperación para generar resultados positivos conjuntos. En la realidad latinoamericana, la desconfianza social en el gobierno es una constante que aparece como impedimento para la participación ciudadana en el espacio público y es producto de una herencia política plagada de abusos, incumplimientos, demagogia, corrupción, violencia, represión, inseguridad, falta de transparencia, entre otras prácticas que han deteriorado la relación del binomio Estado-ciudadano.

En este capítulo trataremos de vislumbrar los orígenes de la desconfianza del ciudadano en México, así como los niveles de confianza de los mexicanos con respecto a diversas instituciones y actores sociales, incluyendo el Presidente, los partidos políticos, el Congreso y los Sindicatos mediante la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) del 2005, diseñada por la Secretaría de Gobernación. De la misma manera, se pretenderá situar a México en el panorama latinoamericano, haciendo un análisis comparativo sobre los niveles de confianza entre diferentes países de la región a través de los resultados del estudio *1995-2005 Una década de opinión pública* de Latinobarómetro.

Los niveles de confianza social en el gobierno y las variables principales que los origina nos aportan un diagnóstico de la realidad actual con respecto al distanciamiento entre el ciudadano y el gobierno, para que a partir de este análisis destaquemos áreas de oportunidad que pueden ser aprovechadas por el gobierno para incentivar la participación política mediante programas que apliquen la gobernanza y con ello reducir los niveles de desconfianza social.

1. Origen de la desconfianza en el binomio Estado-Ciudadano en México

El origen de la desconfianza del ciudadano en el Estado mexicano se produce en el marco de crisis económicas y políticas que no atienden el bienestar de la población. Una serie de factores conjuntos dieron cuenta en nuestro país de una historia política culminada por abusos, represión social, violencia, fraudes electorales, malversación de recursos públicos, autoritarismo, hegemonía partidista, falta de tolerancia, desatención a las demandas públicas y desigualdad social y económica.

Los constantes cambios en la estructura política que se promovieron en México al inicio del siglo XX construyeron el país que ahora tenemos. Uno de los cambios primordiales fue la Constitución Política de 1917, la cual otorgó un excesivo poder a la figura presidencial, característica del régimen revolucionario.

En principio, la Constitución de 1917 abrió un abanico de derechos otorgados al ciudadano, pero éstos no pudieron serle conferidos de inmediato debido a las inestables condiciones políticas que vivía en ese entonces el país, pues todavía carecía de un régimen democrático verdadero, de la infraestructura necesaria y de la educación de los mismos ciudadanos más allá de las poco desarrolladas zonas urbanas.

Los gobiernos de las primeras tres décadas del siglo XX centraron sus esfuerzos en organizar un México rural y agrario en otro que fuera política y económicamente moderno, construyendo una imagen internacional confiable y atractiva para los inversionistas extranjeros; trataron de asegurar que el cambio en la silla presidencial no estuviera cubierto de sangre como en épocas anteriores y de garantizar un país que se edificara en la estabilidad política.

Sin embargo, los resultados no fueron como se esperaban, pues la sucesión presidencial continuó siendo sangrienta (recordemos la muerte de Carranza y Obregón) hasta la instauración del Partido Nacional Revolucionario, mismo que después se encargaría de la fabricación de los presidentes de México.

Los gobiernos en turno excluyeron de su plan de acción políticas necesarias para combatir la desigualdad social, la pobreza, y las demandas de los núcleos masivos de este país: los indígenas, los campesinos, la clase obrera y la media.

Aunado a ello, la Constitución otorgó la representatividad total al Estado, mismo que en la práctica favoreció al presidencialismo cuando el Ejecutivo se acreditó el poder público, la representación y el dominio de la Nación, como en el régimen colonial y creó un vínculo paternalista en el binomio Estado-ciudadano, muy lejos del principio de corresponsabilidad y de participación.

En la medida en que el Estado se personificó en el Presidente y controló el ejercicio de la administración pública, la monopolización del poder y de los recursos públicos, fue en la medida en que comenzó la ineficiencia del funcionamiento de las políticas y por ende, del descontento social y la desconfianza.

Aunque se lanzaron programas sociales que pretendieron atender los problemas de la ciudadanía, como en educación, alimentación, trabajo, y salud; la crisis de un Estado paternalista, presidencialista y unipartidista estalló después de numerosos sexenios, una vez que el régimen posrevolucionario obtuvo la exclusividad del Estado, la política económica y social se centró en el Presidente, junto con sus aciertos y errores.

Las facultades del Presidente más significativas condicionaron las fases económicas de México en el siglo pasado sin ningún curso definido, pues de la misma manera se nacionalizaron los recursos naturales del subsuelo como se privatizó la banca; se tuvo un modelo de sustitución de importaciones y de prácticas proteccionistas como se liberaron los mercados nacionales y se abrieron las fronteras a las importaciones.

El modelo estatista se fue agotando invariablemente cuando la economía dejó de garantizar el aclamado "desarrollo estabilizador" y el presidencialismo dejó de ser factor de cohesión, unidad y confianza, para tornarse en uno de polarización e incertidumbre.

Los movimientos sociales internacionales de la segunda mitad del siglo XX y el acceso a la información, sembraron la inquietud de activar la participación de una ciudadanía minimizada e inconforme, quien encontró en los vacíos del Estado un espacio para exaltar las deudas sociales del gobierno.

Uno de los movimientos más representativos fue el estudiantil en 1968, mismo que respondió a la necesidad de libertad política y a un cambio cultural hacia la tolerancia. La represión con la que se disuadió este movimiento y las subsecuentes estrategias para desmovilizar otros posteriores fueron ejemplos del rechazo del Estado por atender las demandas sociales y al mismo tiempo, advertencias de la fragilidad con la que se pierde la confianza social para seguir manteniendo el poder.

Las promesas electorales que todavía funcionaban en la década de los setenta, dejaron de tener credibilidad con la crisis económica que dejó atrás el "milagro mexicano". La administración de la riqueza fue infructuosa para José López Portillo, quien llevó el desencanto social a su máxima expresión, pues su gobierno tuvo varios desaciertos como la devaluación del peso, la deficiente administración de los mantos petroleros, sumada al nepotismo que le caracterizó.

Los abusos del poder perpetuados en los sexenios siguientes, como las elecciones de 1988, pusieron una vez más a prueba la confianza de los mexicanos en el gobierno, pues no sólo se hizo cuenta de la falta de transparencia electoral a nivel internacional, sino que aún bajo manifestaciones de descontento se continuó con el modelo presidencialista que terminó con muertes políticas como la de Luis D. Colosio y Francisco Ruiz Massieu, junto con una crisis económica que pauperizó la situación de los más pobres y disminuyó la clase media.

La división que Ernesto Zedillo interpuso entre su partido, el PRI, y la figura presidencial, permitieron que México iniciara su camino hacia la democratización. Los movimientos populares que se conocieron en 1994 con la subversión del EZLN en Chiapas y la pérdida de la mayoría del PRI en el Congreso en 1997, no sólo atrajeron una apertura del sistema político sino que fueron más bien la evidencia en imágenes de la desaprobación del gobierno y el descontento social que no podía reprimirse más.

La apertura paulatina en los medios de comunicación a partir del 2000 y la rivalidad entre los partidos por el mercado electoral dieron a conocer escándalos políticos que lo mismo afectaron la credibilidad del PRI, del PAN, del PRD, del PT o del PVEM.

El "Pemexgate", "los amigos de Fox", el enriquecimiento ilícito de Arturo Montiel, los videoescándalos de Bejarano y Jorge Emilio González, la relación de Carlos Ahumada y Rosario Robles, la falsa identidad de Yeidkol Polevsky, el tráfico de influencias de los hijos de Marta Sahagún y de Juan Camilo Mouriño, el divisionismo entre Roberto Madrazo y Elba Ester Gordillo, entre otros casos conocidos, provocan que el ciudadano se desaliente para participar y pierda la credibilidad y la confianza en el Estado, pues quienes lo dirigen buscan satisfacer sus propios intereses o los de su partido, dejando de lado los del ciudadano.

La ingobernabilidad que se ha derivado de profundos desaciertos de la clase política y de un gobierno paternalista, exclusivo y hegemónico, condena al gobierno a ser rebasado por las expectativas sociales y en consecuencia, lo margina a la desconfianza social, ya que al no proveer a los ciudadanos de bienes y servicios que mantengan la lealtad a su principio de legitimidad lo limita en acción para crear consenso social.

En México, el Estado y el Presidente fueron uno mismo por setenta décadas, lo cual produjo una percepción errónea en el ciudadano acerca del Estado, alejándolo y dejándose alejar de toda participación e inclusión en la vida pública. La ingobernabilidad concierne únicamente al gobierno, pues es quien ejerce la administración pública, mas no al Estado, pues aunque el gobierno es parte de éste, en él confluyen muchos más actores como la sociedad y el mercado. No obstante,

cuando el gobierno controla todo lo relacionado con el Estado es necesario una reorganización y una reconstrucción de la relación con el ciudadano.

La desconfianza entre el ciudadano y el gobierno no sólo proviene de la falta de eficiencia de este último debido a la influencia negativa del pasado en el que el Ejecutivo y la mayoría legislativa provenían de un mismo partido, sino también por parte de los ciudadanos al no exigir el ejercicio de participar en la política. Mientras que el gobierno-Estado del siglo pasado redujo todo espacio público de participación bajo la imagen proteccionista y asistencialista, al mismo tiempo obstruyó la actividad de un Congreso plural, cimentándole la imagen de desorden, improductividad y ocio.

A partir del año 2000, el cambio de partido en la presidencia y un Congreso pluripartidista, promovió una serie de innovaciones que antes no habían sido pensadas, una de ellas fue el interés en la cultura política y prácticas ciudadanas de los mexicanos, así como una apertura en la opinión pública sobre las acciones del gobierno. Se eliminaron ciertos vetos en los comentarios referentes a la figura presidencial y se abrieron vínculos con la intención de hacer una política más cercana a la gente. Se comenzaron a diseñar propuestas para incentivar la participación ciudadana, en programas sociales y métodos de opinión pública como consensos y encuestas; también se crearon instrumentos para generar credibilidad en las acciones del gobierno mediante la transparencia y la rendición de cuentas.

La pretensión de construir un México democrático emprendió la iniciativa de ejecutar prácticas de consenso y opinión pública como en otros países y se introdujo a nivel de gobierno federal un interés en la cultura política y prácticas ciudadanas. Como primer paso, se recurrió al diagnóstico sobre los niveles de confianza de los mexicanos en el gobierno y en otros actores sociales.

2. Niveles de confianza del ciudadano mexicano en el Estado.

Desde 2001, en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Vicente Fox, se incluyó la difusión de la cultura democrática y la promoción de la participación ciudadana en los asuntos de interés público. De esta manera se creó un Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática en la Secretaría de Gobernación, en este programa se decidió aplicar un estudio sistemático cuya temática se centró en la cultura política y en las prácticas cívicas de los mexicanos.

La última Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP 2005), arrojó indicadores sobre la desconfianza social que existe hacia los políticos. En esta encuesta se analizaron los niveles de confianza del ciudadano con respecto a diferentes instituciones, como el Congreso, el Presidente y gobernadores, partidos políticos e instituciones públicas.

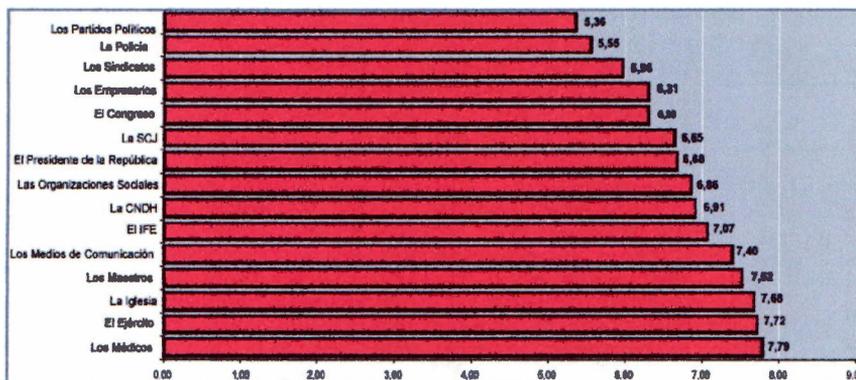
La ENCUP es una herramienta que diagnostica las particularidades mexicanas de la cultura política y de la participación ciudadana. Las unidades muestrales tuvieron como condición de participación ser ciudadanos mexicanos residentes en el país y mayores de 18 años. La entrevista se aplicó a 4,700 personas durante diciembre del 2005. En total fueron 74 preguntas realizadas presentando un error de estimación absoluto de 1.43% y un nivel de confianza de 95%. (www.gobernacion.gob.mx/encup)

Los resultados de la ENCUP proporcionan información sobre los rasgos de la cultura política del país e identifican las prácticas ciudadanas predominantes, así como los factores que explican y condicionan ambos fenómenos. Esta encuesta también permite cuantificar el nivel de desconfianza existente en el gobierno por parte del ciudadano mexicano, el interés que éste muestra en la política y los niveles de información de la sociedad. Para efecto de este trabajo, únicamente se analiza los resultados que tengan relación con la confianza tanto en el gobierno, como en las instituciones públicas y actores sociales.

Iniciaremos con aquellas instituciones que cuentan con los niveles de confianza más altos mostrados en la gráfica 1 como los médicos, el ejército, los medios de comunicación, el IFE y la CNDH, después con los de menor confianza como partidos políticos, la policía, sindicatos, empresarios y el Congreso, para finalizar con los de mediana confianza, como ONGs y el Presidente.

Gráfica 1

En escala de calificación donde cero es nada y 10 es mucho, dígame usted qué tanto confía en:



Fuente: www.gobernacion.gob.mx/encup2005

Entre los actores y grupos sociales, los médicos son considerados como los más confiables, después los maestros, las organizaciones sociales y empresarios.

En la gráfica 1 el Ejército, después de los médicos, aparece como la institución en la que más confían los mexicanos, en seguida está la Iglesia, los maestros, el IFE, la CNDH, ONGs, el Presidente, la SCJN y el Congreso.

Los medios de comunicación tienen un grado de confianza medio-alto en la población y por arriba de los sindicatos, ONGs, empresas, partidos y Cámaras federales; así como por encima del IFE y la CNDH. Conforme aumenta la edad, la escolaridad y el ingreso se incrementa la confianza, excepto en los muy mayores y en quienes tienen posgrado.

En el caso del IFE y de la CNDH son instituciones consideradas confiables, incluso por arriba del Presidente y los gobernadores pero por debajo de la Iglesia. Cabe señalar que ambos son organismos autónomos cuya participación en los asuntos públicos no está controlada por el gobierno, tal vez por ello tengan un aceptable grado de confianza. El grado de confianza aumenta con la edad, los ingresos y la escolaridad. En los grupos de muy bajos ingresos o baja escolaridad se encuentra que la confianza disminuye significativamente.

Por lo general, las instituciones en que se presentan mayores niveles de confianza son aquellas que proporcionan un servicio social y se encuentran disponibles al ciudadano, es decir existe cierta cercanía entre éstos y la sociedad. En el caso del Ejército, éste se fortalece como una institución que aún siendo de carácter gubernamental mantiene el nivel de confianza más alto, probablemente ello se deba a

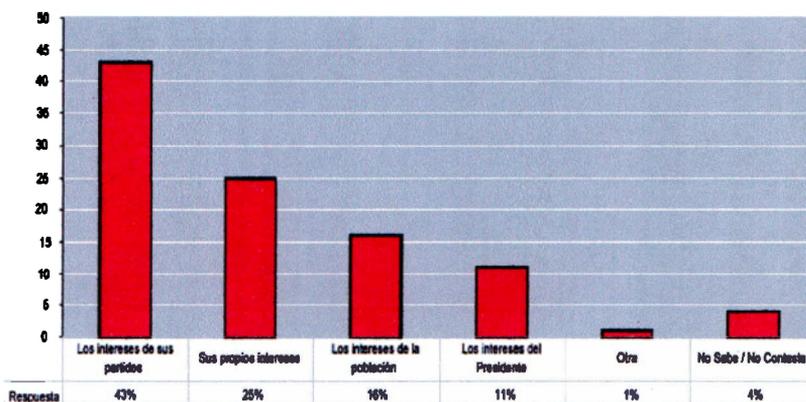
su desempeño en desastres naturales o a su labor en el combate contra el narcotráfico; tales cuestiones no los relaciona la ENCUP 2005.

Con respecto a las instituciones con los niveles más bajos de confianza, el Congreso se ubica dentro de los rangos más bajos y las opiniones están divididas en relación a ello, por un lado, la imagen que se tiene de la Cámara de Diputados es mayoritariamente negativa, ya que la gente considera que no trabajan bien, tienen sueldos muy altos, faltan mucho y no se ponen de acuerdo; y por el otro, existe una tenue percepción positiva que aumenta con la escolaridad y el ingreso. En general, la imagen que guardan los legisladores es una de las más deterioradas, en gran medida debido a que la gente considera que realizan un trabajo deficiente, puesto que anteponen sus intereses de sus respectivos partidos para derogar o aprobar leyes, como lo muestra la gráfica 2.

Cuando a los entrevistados les preguntan qué procuran los legisladores para la elaboración de leyes, se tiene la idea fija de que sólo cuidan los intereses de sus partidos, en conjunto con los propios, lo cual muestra la falta de confianza que existe hacia ellos.

Gráfica 2

Al crear las leyes ¿qué es lo que los diputados toman en cuenta?



Fuente: www.gobernacion.gob.mx/encup2005

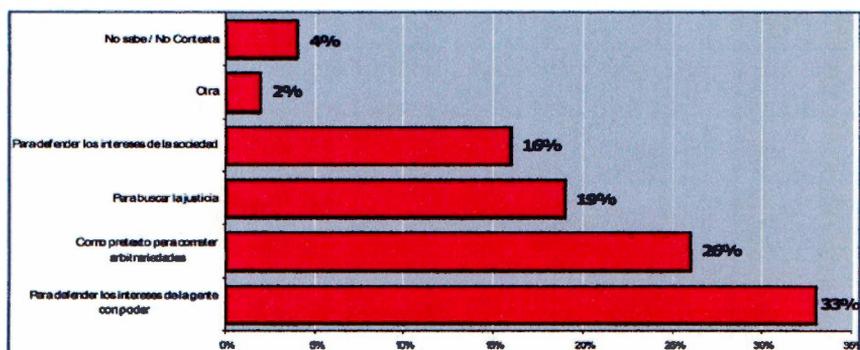
La mayoría de los encuestados piensa que los gobernantes se interesan poco, casi nada o nada en la forma de pensar de la gente. No obstante casi todos los encuestados están de acuerdo en que el voto debe decidir las acciones del gobierno, idea que aumenta en los grupos de mayor escolaridad e ingreso. A su vez, también se considera que las leyes deben favorecer a la mayoría de los mexicanos. Sin embargo,

los resultados de la gráfica 3 muestran que la gente opina que en México las leyes son utilizadas para defender los intereses de gente que tiene el poder (llámese legisladores, gobernantes o empresarios millonarios).

Sólo uno de cada diez ciudadanos cree que en México las leyes son utilizadas para defender los intereses de la sociedad, contra más de la mitad que estiman que son para defender los intereses de la gente poderosa y cometer arbitrariedades.

Gráfica 3

En su experiencia las leyes en México se usan...



Fuente: www.gobernacion.gob.mx/encue2005

Las grandes empresas tienen un grado de confianza medio en la población y por arriba de los sindicatos, partidos y Cámaras federales, pero por debajo de las ONGs. La confianza en éstas es menor en los adultos mayores y, conforme aumenta la escolaridad y el ingreso, se incrementa su prestigio. La confianza en las empresas con respecto a la ONGs es menor, aunque ambas son actores sociales influyentes en la vida pública; la percepción de las empresas es negativa debido (probablemente) a los monopolios que éstas representan en nuestro país, mientras que las ONGs tienen mayor prestigio en trabajar por el bienestar social. Recientemente las empresas están tratando de reivindicar su posición ante la sociedad con medidas que le caractericen como Empresas Socialmente Responsables, donde mediante mecanismos de desarrollo sustentable y desarrollo social han tratado de tener mayor aceptación por parte del ciudadano.

Los grupos e instituciones con el prestigio y la credibilidad más descalificados fueron los policías, los partidos políticos y los sindicatos. El nivel de confianza con que cuenta la policía es lamentable, puesto que siendo una de las instituciones a las que se debe confiar por excelencia, no lo es debido a la percepción de corrupción con la que se le relaciona. La desconfianza en el cuerpo policiaco aumenta conforme a la

escolaridad y el ingreso, esto es que una persona universitaria y con un ingreso alto desconfía mucho más de un policía que una persona que sólo estudió la primaria y gana un sueldo mínimo.

Sin embargo, los policías no son quienes tienen el nivel más bajo de confianza pues los partidos políticos se ubican como la institución con el nivel más bajo de confianza entre los encuestados. El aprecio por los partidos se incrementa ligeramente conforme aumenta la edad y disminuye al aumentar la escolaridad. La población sin ingresos es la que registra mayor aprecio a los partidos políticos. Esta apreciación pudiera estar influenciada por la ayuda recibida en tiempos electorales, misma que concentra beneficios momentáneos y obsequios utilitarios con el nombre del partido o el candidato en zonas rurales o de mayor marginación. Al respecto la ENCUP no muestra la relación directa a qué se debe esta opinión.

Por el contrario, la mayoría de las personas de mayor ingreso e instrucción media superior considera que los partidos políticos no son necesarios para que el país mejore. Sólo cuatro de cada diez contestaron que los partidos políticos eran poco necesarios. Incluso, las personas no creen que sea muy efectivo trabajar a través de un partido para influir en las decisiones del gobierno. Sin embargo, en las personas de bajos ingresos o sin ingresos, como señalamos en el párrafo anterior, sí mantienen ese nivel de confianza y aseguran que los partidos políticos son necesarios para mejorar el país.

En cuanto a actividades relacionadas con los partidos políticos, escasamente los ciudadanos participan en éstos o en sus campañas; sin embargo, una tercera parte manifiesta tener simpatía con algún partido en especial, preferencia que aumenta tanto en los niveles bajos de escolaridad como en los muy altos. Los resultados muestran que la sociedad no tiene confianza en sus partidos políticos siendo éstos el vínculo principal para la toma de decisiones en la gestión pública. En una sociedad donde existe un distanciamiento tan amplio entre ésta y sus instituciones públicas, la desconfianza social impide unir esfuerzos para la solución de problemas, por el contrario, entre mayores son los niveles de desconfianza, mayor es la desaprobación de cualquier tipo de política por parte del gobierno, originando un descontento general, siendo éste un impedimento más para el desarrollo.

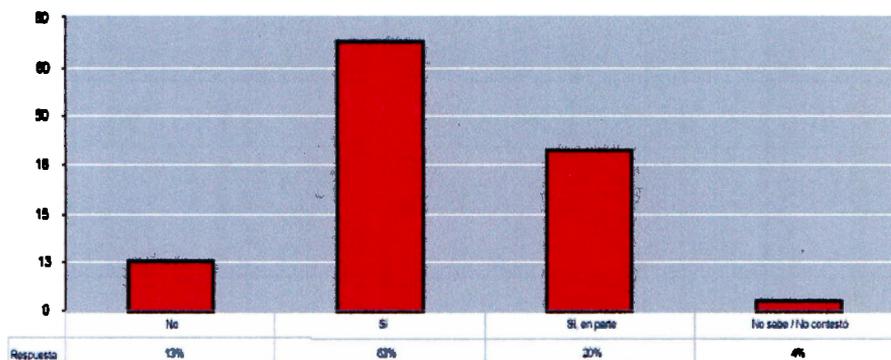
Los partidos políticos y la figura presidencial no son los únicos afectados con respecto a la confianza, los sindicatos también cuentan con un nivel bajo de confianza entre los ciudadanos. Este estudio muestra que es una realidad que la gente no confía en aquellas instituciones que se supone fueron creadas para la defensa de sus derechos y su representación, como los sindicatos, legisladores, partidos políticos e

Incluso la ley y la policía. Los encuestados están divididos sobre la eficacia de líderes sindicales elegidos en las instituciones de diversa índole. Los jóvenes son escépticos de los líderes sindicales. Mientras que la escolaridad no indica asociación, entre mayor es el ingreso, la desconfianza en los líderes sindicales aumenta.

La cuestión sobre quién tiene la responsabilidad de actuar para que el país mejore, si el gobierno o los ciudadanos, todavía mantiene opiniones divididas puesto que cuando se les pregunta a los entrevistados sobre la responsabilidad para resolver los problemas del país, algunos aún piensan que es tarea exclusiva del gobierno, mientras que la mayoría están convencidos que a la gente le corresponde hacer algo para la solución de sus problemas. Esta respuesta resulta positiva pues otorga al gobierno un área de oportunidad para efectuar políticas públicas que utilicen esta parte de responsabilidad social en su ejecución.

Gráfica 4

¿Cree usted que la gente le toca o no le toca hacer algo con respecto a los problemas que trata de resolver el Gobierno?



Fuente: www.gobernacion.gob.mx/encap2005

Entre las instituciones de mediano grado de confianza, cabe destacar que la figura del Presidente no tiene la plena confianza de los ciudadanos, no obstante existe cierta confianza en él y ésta aumenta conforme la edad, así como la escolaridad. Para los ciudadanos, el Presidente influye mucho en la política del país y se ubican a sí mismos con poca influencia, esto denota la falta de credibilidad para autoconsiderarse como un vector lo suficientemente poderoso para cambiar el curso de la política. Los ciudadanos piensan que sus opiniones tanto no son escuchadas como no influyen en la vida pública. Este resultado, podría convertirse en un factor desalentador para que el ciudadano participe en las decisiones públicas, pues al ver que sus opiniones no son valoradas pudiera llegar a considerar que su participación tiene poco efecto, es

339193
BIBLIOTECA

Y DE ESTUDIOS SUR

decir que son esfuerzos en vano. Sin embargo, en su mayoría, los ciudadanos están concientes de que se deben crear soluciones conjuntas, entre gobierno y sociedad.

Por último, los ciudadanos tienen un nivel de confianza medio en las agrupaciones civiles, incluso mayor que en los sindicatos, partidos y Cámaras federales y hasta por encima del Presidente. Conforme aumenta la escolaridad se incrementa la confianza, aunque comparado con el ingreso, cuando éste es menor disminuye la confianza en las ONGs. Las actividades más frecuentes de las personas son las reuniones en escuelas, o de padres de familia. Esto es mucho más recurrente en los grupos de edad vinculados a la paternidad, y las personas sin instrucción y con ingresos bajos son quienes más participan. Este resultado muestra que también el espacio educativo se llega a convertir en espacio público donde los ciudadanos de bajo ingreso llegan a asociarse y a participar dentro las necesidades de su comunidad. Los resultados de la ENCUP 2005 sobre la confianza de los ciudadanos mexicanos en su gobierno ponen en claro tres aspectos esenciales para este estudio:

- Los mexicanos tienen poca confianza en las instituciones públicas que directa o indirectamente influyen en el diseño, aprobación e implementación de las políticas públicas como partidos políticos, sindicatos, Congreso, la policía, la SCJ y el Presidente de la República.
- Los mexicanos no creen que su opinión influya en las decisiones de los gobernantes, de los legisladores en la creación de leyes, ni en los partidos políticos. De hecho, consideran que influyen poco en la vida política del país
- A pesar de la evidente falta de confianza y credibilidad en instituciones y actores sociales, existe un área de oportunidad para (re)construir la relación entre los ciudadanos y el gobierno, puesto que los mexicanos tienen la conciencia de que la solución de problemas no compete únicamente al gobierno, sino que también corresponde a la gente hacer algo para contribuir de manera positiva.

El grado de confianza que los ciudadanos tienen en su país, en sus leyes, en sus actores políticos, instituciones públicas, está asociado con la aceptación al régimen de gobierno y la aprobación del desempeño que tengan dichos actores e instituciones para atender las funciones que les fueron conferidas.

La ENCUP del 2005 reitera la falta de confianza ciudadana en el Estado, misma que ha sido producto de la ingobernabilidad de gobiernos pasados. Los bajos niveles de confianza son evidencia no sólo del distanciamiento social existente entre el Estado y el ciudadano, sino de la ruptura en el canal de comunicación, ya que no se ha logrado entablar un diálogo real; ante las demandas sociales, el gobierno no ha

presentado respuestas satisfactorias. Es por ello que resulta imprescindible un acercamiento entre el ciudadano y el Estado, mediante políticas públicas que le involucren y lo incentiven a participar. En la medida en que los ciudadanos estén directamente relacionados con los asuntos públicos que trata el Estado se (re) construirán dichos vínculos y se (re) establecerá la confianza social. De lo contrario, si la tendencia persiste, esta distancia se incrementará conforme al desinterés y la apatía social hacia los asuntos de la vida pública, cuyas manifestaciones se expresarán a través de la inactividad política, el abstencionismo electoral o la puesta en práctica de vías de solución alternas a las ofrecidas por las instituciones para resolver sus demandas.

La democratización ha incitado un interés en la cultura política y en los mecanismos de participación ciudadana, y no permite retroceder a prácticas anteriores donde el ciudadano es apreciado únicamente como un voto más a favor en periodo electoral. En la actualidad, se están diseñando diversos mecanismos a nivel internacional que presentan el carácter público de la democracia (sobre todo en regiones donde ésta comienza a instalarse como en América Latina); la ENCUP 2005 es sólo una muestra sobre cómo el diagnóstico de la cultura política de los mexicanos es el punto de partida para la evaluación de políticas públicas que intentan impulsar el desarrollo social.

3. Análisis comparativo de niveles de confianza en América Latina.

La desconfianza social no es un problema exclusivo de México, en Latinoamérica también existe una tendencia similar al respecto. Aunque pareciera que han surgido cambios en la región, aún no se presentan avances en los temas de cultura política; la desconfianza en los gobiernos no disminuye, si acaso se mantiene y en los peores casos tiende a incrementarse; además la participación política no se ha favorecido.

La sociedad latinoamericana, según reflejan estudios de Latinobarómetro (Una década de opinión pública 1995-2005), comienza a aceptar su posición como demandante del gobierno para reclamar el cumplimiento de políticas públicas que le garanticen un mejor bienestar, cualidades que antes no se habían desarrollado debido a gobiernos autoritarios que excluían al ciudadano de toda expresión y participación política.

El estudio titulado *1995-2005 Una década de opinión pública* de Latinobarómetro proporciona varias evidencias para analizar la cultura política y los niveles de desconfianza social en los países de América Latina, incluyendo México. Si bien se pretenden destacar las diferencias que tiene México con respecto a los demás países de la región, también se observan similitudes que permiten hacer la comparación.

La investigación fue realizada entre agosto y septiembre de 2005 en 18 países de América Latina, donde se aplicaron 20,209 entrevistas cara a cara y cuenta con un margen de error del 3% por país.

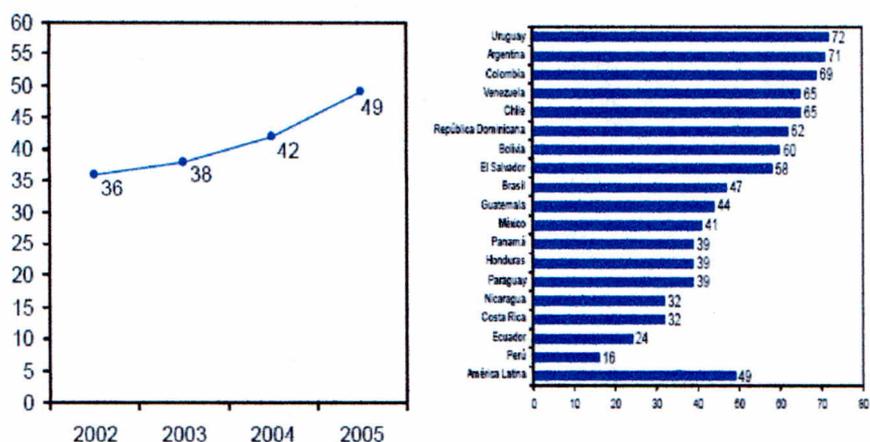
En cuanto a la aprobación del gobierno, ésta ha aumentado de 36 a 49% desde el año 2002 hasta el 2005, lo cual es un aumento significativo de trece puntos en tres años. En siete países la aprobación del gobierno es superior al 60% y en otros es inferior al 40%, para el caso de México resultaron 41 puntos, es decir, se ubica entre la media. No obstante, el hecho de que el gobierno sea aprobado no significa que la elite que gobierna o el presidente cuenten con la confianza de los ciudadanos puesto que aprobación y confianza no son conceptos equivalentes. Sin embargo existen países donde ambas variables se corresponden, es decir, se tiene confianza en el presidente y en el grupo que gobierna, muestra de ello son Uruguay, Chile y Venezuela. En cambio en otros como Argentina, Bolivia y Salvador se aprueba el gobierno, pero es menor la confianza en el presidente. Para México sucede algo parecido, pues mientras que el 41% de la población aprueba el gobierno, sólo el 35% confía en el presidente.

Gráfica 5

APROBACIÓN DE GOBIERNO

TOTAL AMÉRICA LATINA 2002 – 2005 Y POR PAÍS 2005

P. ¿Usted aprueba o desaprueba la forma en que el presidente está dirigiendo al país? Aquí sólo 'Aprueba'



Fuente: Latinobarómetro 2002-2005 n = 39.813

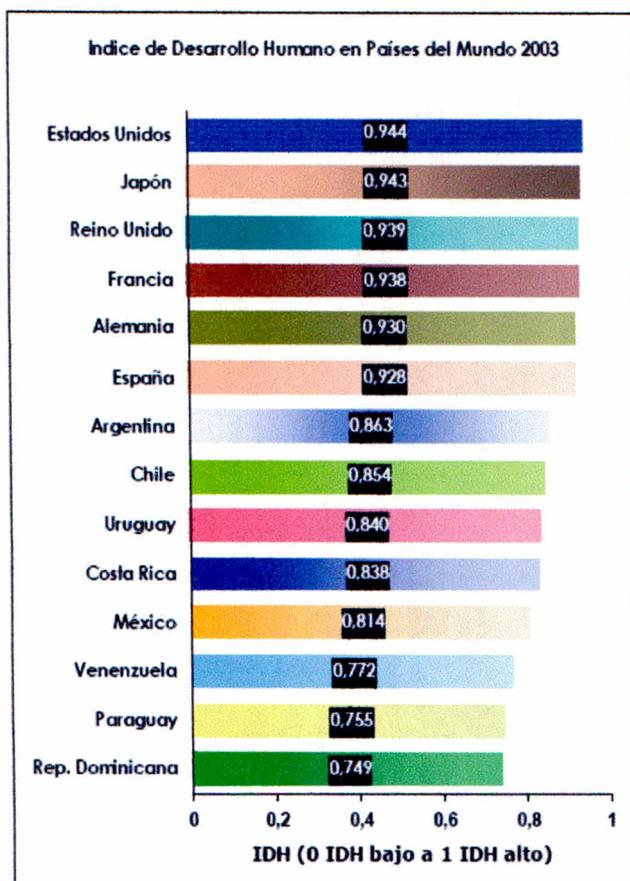


Los índices nos señalan que la tendencia a la aprobación en el gobierno va en aumento.

La aprobación del gobierno está relacionada con los niveles de desarrollo que existen entre sus ciudadanos. Entre más alto es el IDH, el gobierno cuenta con mayor aprobación, por ejemplo Uruguay, Argentina y Chile mantienen un alto IDH, mientras que México se ubica por debajo de éstos.

Aunque la aprobación y la confianza no son variables que se mantengan como incluyentes, el IDH y la aprobación en el gobierno sí lo es. Con esta relación entre la aprobación y el IDH se puede inferir que si en la región hubo un aumento en la aprobación del gobierno es debido a que se incrementaron los niveles de desarrollo.

Gráfica 6



Fuente: <http://www.fundacionpobreza.cl/archivos/pobrezaydesigualdadregionymundo.pdf>

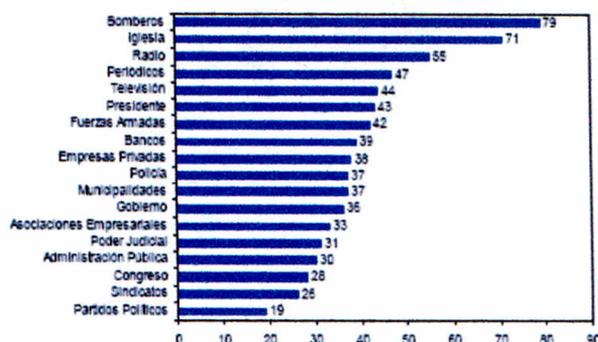
En la gráfica 7, Latinobarómetro trata de representar en quién tiene mayor o menor confianza los ciudadanos, así como lo realizó la ENCUP 2005 en México en la gráfica 1. Cabe señalar que en la gráfica 7, se contempla la confianza en el presidente y en el gobierno, como actores por separado, lo cual también nos orienta a pensar que tener confianza en el presidente no significa tener confianza en el gobierno, como aprobación de gobierno no significa confianza en el Presidente.

En general en América Latina, el Presidente tiene un nivel de confianza mayor que el gobierno, este resultado presupone que todavía persiste un fuerte presidencialismo en la región, puesto que la figura del Presidente gana mayores adeptos que le otorgan 43 puntos porcentuales de confianza.

Gráfica 7

CONFIANZA EN ... AMÉRICA LATINA 2005

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? 'Aquí 'Mucha' más 'Algo'.



Fuente: Latinobarómetro 2004: n = 19.605



Por encima de cualquier institución y actor social, en Latinoamérica se considera que los bomberos tienen mayor confianza social, en continuación la Iglesia, seguida de los medios de comunicación. Cabe destacar la diferencia que existe entre estos dos últimos grupos, pues es mayor a 20 puntos porcentuales; este resultado sugiere que los países latinoamericanos todavía guardan una estrecha relación de confianza con la religión y mayor aún con la estructura eclesial, denotando aún un conservadurismo social pues se confía más en los curas que los políticos.

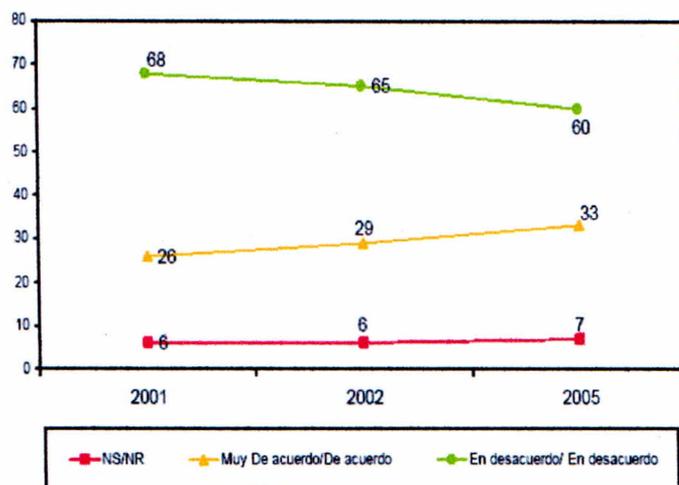
Resulta interesante el bajo nivel de confianza que presenta la categoría de administración pública, pues tan sólo 30% de los encuestados confían en ésta. Inclusive, las empresas privadas y los bancos tienen niveles de confianza mayores siendo 38 y 39% respectivamente. La cuestión fundamental en los niveles de confianza de la administración pública corresponde al bajo prestigio que tienen los partidos políticos, el Congreso, los sindicatos y el gobierno en general en la mayoría de los países latinoamericanos.

Como vimos en el caso de México, también los partidos políticos en América Latina cuentan con los niveles más bajos de confianza social, seguido por los sindicatos y el Congreso con tan solo 26%. En resumen, la desconfianza social en los políticos es contundente; el ciudadano no cree ni en los partidos, ni en el Congreso, ni en el gobierno, ni en quien dirige al país.

Gráfica 8

CONFIANZA EN QUIENES DIRIGEN EL PAÍS AMÉRICA LATINA 2001 - 2005

P. La gente tiene diferentes opiniones. Por favor dígame cuán de acuerdo o en desacuerdo está con cada una de las siguientes opiniones. ¿Ud. diría que está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo, o muy en desacuerdo con... En general se puede confiar que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente. Aquí sólo muy de acuerdo más de acuerdo y en desacuerdo más muy en desacuerdo



Fuente: Latinobarómetro 2001-2005 n.56.931



La gráfica 8 muestra la dinámica de los niveles de confianza en quien dirige al país. Aunque la tendencia con respecto a la confianza sobre quienes dirigen harán las cosas correctamente aumentó de 29% en 2002 a 33% en 2005, los niveles de desacuerdo sobrepasan la mitad, incluso ya reducidos, puesto que 6 de cada 10 ciudadanos que viven en América Latina consideran que quienes gobiernan no harán las cosas bien, es decir no tienen confianza.

Dados los bajos niveles de confianza, Latinobarómetro pretendió dar a conocer a qué se debe este tipo de desconfianza social. Una alternativa fueron las elecciones, ¿qué tanto la sociedad consideraba que las elecciones de su país eran limpias o fraudulentas? Obviamente el fraude electoral está directamente relacionado con el nivel de confianza de los ciudadanos y por lo general existe una impresión bastante alta que las elecciones en América Latina no son limpias. En sólo cinco países de los 18, a penas el 50% declara que las elecciones son limpias.

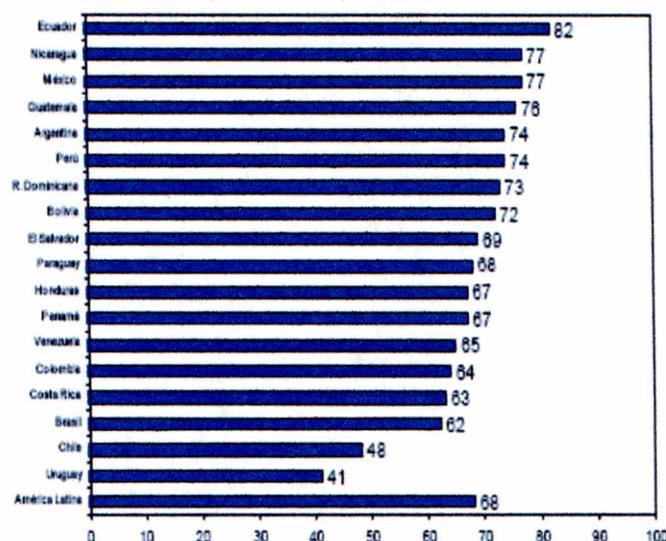
Otro aspecto que lamentablemente favorece la desconfianza social en el gobierno, es la corrupción. Al respecto, el estudio engloba el nivel de corrupción que percibe la sociedad con los políticos de su país. Los países donde los ciudadanos consideran que sus políticos son más corruptos fueron Ecuador, Nicaragua y México con 77%, esto significa que de 100 políticos, el ciudadano considera que 77 de ellos

son corruptos. Por el contrario, Uruguay que ha obtenido los niveles más altos de aprobación y confianza, se tiene la percepción que dentro de 100 políticos 41 de ellos son corruptos. En general, la media de corrupción en América Latina es alta, pues tan sólo 3 de cada 10 políticos se consideran que están libres de corrupción.

Gráfica 9

CORUPCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS TOTAL AMÉRICA LATINA Y TOTALES POR PAÍS 2005

P. Imagínese que el total de los funcionarios públicos en (país) fueran 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud. que son corruptos?



Fuente: Latinobarómetro 1995-2005; n =



Se entiende entonces, que la confianza está vinculada con los niveles de corrupción, entre más bajos sean éstos mayor resulta el nivel de confianza en el gobierno.

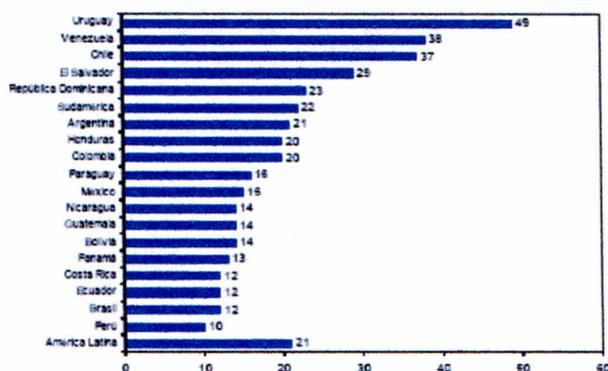
La confianza social también se muestra afectada por la percepción en el gasto de los impuestos. En la mayoría de los países latinoamericanos, el ciudadano no tiene confianza en que sus impuestos serán bien empleados como recursos públicos; en promedio sólo 2 ciudadanos de cada 10 piensa que sus impuestos podrían ser adecuadamente utilizados por el Estado, mismo resultado hace referencia a la corrupción puesto que debido a ello, los recursos públicos no son destinados para su propósito inicial. Al respecto, nuevamente Uruguay cuenta con el índice más alto, pues casi la mitad de la población considera que sus impuestos serán bien gastados. Por el

contrario, México se encuentra por debajo de la media, con tan solo 15% de confianza en el gasto de impuestos.

Gráfica 10

CONFIANZA EN EL GASTO DE LOS IMPUESTOS TOTALES POR PAIS 2005

P. En general respecto de los impuestos... Tiene Ud. confianza en que el dinero de los impuestos serán bien gastados por el Estado? * Aquí sólo 'Si'



Fuente: Latinoómetro 2003-2005

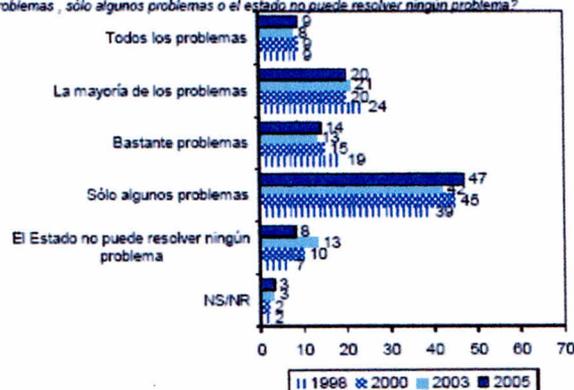


Aunado a lo anterior, los latinoamericanos creen que el Estado puede resolver sólo algunos problemas; esta tendencia va ligeramente en aumento ya que menos de la mitad del total considera a la administración pública medianamente eficiente en solucionar los problemas. Este resultado se relaciona con el bajo nivel de confianza que se le otorga a la Administración Pública en la gráfica 7.

Gráfica 11

EL ESTADO PUEDE SOLUCIONAR PROBLEMAS AMÉRICA LATINA 1998-2005

P. Se dice que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad porque tiene los medios para ello. ¿Diría usted que el Estado puede resolver todos los problemas, la mayoría de los problemas, bastantes problemas, sólo algunos problemas o el estado no puede resolver ningún problema?



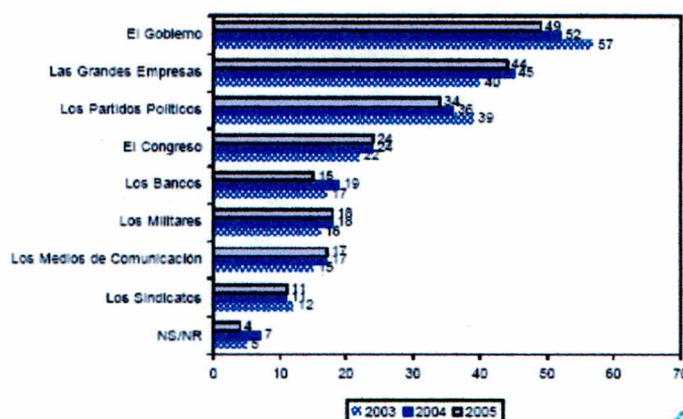
Con respecto a la apreciación del control del poder en los países de América Latina, la sociedad otorga al gobierno el primer lugar, seguido por las grandes empresas, lo cual, como aparece en la ENCUP de México, denota que la sociedad no percibe que tenga poder en la toma de decisiones o que el gobierno le represente; al ciudadano común el poder le parece lejano y lo percibe como exclusivo del gobierno, de los monopolios empresariales y de los partidos políticos.

Gráfica 12

QUIÉN TIENE MÁS PODER?

AMÉRICA LATINA 2003 - 2005

P. ¿Quién cree Ud. que tiene más poder en (País)? Nombre HASTA TRES. *Respuesta múltiple: el total suma más de 100%.



Fuente: Latinobarómetro 2003 - 2005. n = 15.656, 19.805, 20.207



El estudio que realizó Latinobarómetro en 2005 incluye otros aspectos sobre cultura política y apreciación de la democracia que no son considerados formalmente en este análisis, mayormente enfocado en los niveles de desconfianza social. En conclusión, se puede confirmar la tendencia persistente en la región sobre una falta de confianza que se incrementa con el paso de los años, debido no sólo a la pérdida de credibilidad en las políticas públicas, sino a la falta de aprobación del gobierno, a los bajos índices de desarrollo humano de la región, a la falta de transparencia en las elecciones, a la corrupción, y al malgasto de los impuestos. La sociedad ya no cree en el gobierno, ni en el presidente, ni en los políticos que dirigen cada uno de los países de América Latina debido a un gobierno desgastado en la efectividad de sus promesas que deriva en escaso bienestar social. En el caso de México con respecto a los demás 17 países que considera esta investigación, está distante de ser evaluado como algunos que cuenta con altos niveles de bienestar como Uruguay, Argentina y Chile, por el contrario, se identifica mayormente con países que tienen altos niveles de corrupción,

malversación de fondos, y desconfianza social, mucho más parecido a Nicaragua, Guatemala y Honduras.

Pareciera que en América Latina todos los países conservan similitudes en la forma de hacer gobierno, pero no todos han permanecido bajo el mismo patrón pues existen los países que han decidido despejar hacia mejores condiciones de apertura y eficiencia política que les garantizan una mayor aprobación de su población, mientras otros, como México conservan la imagen de antaño (gobiernos totalitaristas, corruptos, excluyentes) que lo distancian cada vez más de la credibilidad y la confianza social.

Pocos son los autores que relacionan la confianza social en el gobierno como un elemento central para explicar las diferencias en el origen y el desarrollo entre las naciones. Desde el punto de vista de intelectuales de la ciencia política, la confianza es el elemento central para explicar las diferencias en el origen y el desarrollo entre las naciones. El principal expositor de esta línea es Francis Fukuyama quien sostiene que "el bienestar de una nación, así como su capacidad para competir, se halla condicionado por una única y penetrante característica cultural: el nivel de confianza inherente a esta sociedad" (1996:25) Su idea central se basa en la importancia que tiene la confianza en el capital social como motor potencial del desarrollo de una nación.

Cuando las relaciones entre los actores sociales (sociedad, mercado y Estado) confluyen bajo una condición de confianza, se amplían los horizontes para delegar en cada uno de ellos las responsabilidades que les corresponden. Sin embargo, cuando la confianza no existe, difícilmente se pueden conjuntar esfuerzos para llevar a cabo políticas que incentiven la participación ciudadana. En vista de ello, la pregunta persiste con respecto a ¿qué hacer para reducir la desconfianza social?, ¿cuáles son los mecanismos de organización y dirección que tanto gobierno como ciudadano pueden seguir para acreditar una aceptable capacidad de resolver los problemas públicos? Los procesos de cambio surgen en el largo plazo, no obstante la introducción de políticas que incorporen la participación social y la corresponsabilidad de los actores involucrados podrían ser una vía que acerque al ciudadano al gobierno y viceversa.

La nueva gestión pública propone un marco teórico basado en la gobernanza como la (re) construcción del gobierno en su capacidad de gobernar desde la sociedad, con el fin de promover la actividad pública en el público, siendo todos observadores y ejecutores para transparentar los procesos y así (re) construir la confianza social.

II. Gobernanza en la gestión pública

Desde hace tres décadas el concepto de gobernanza viene aproximándose y convirtiéndose en lo que actualmente se defiende como la apuesta fundamental de la nueva gestión pública en los países democráticos. Aunque gobernanza es una palabra relativamente nueva, el concepto en sí mismo no lo es, ya que su popularización se ha iniciado a partir de la década de los noventa a través de diferentes organismos internacionales como Naciones Unidas y la Comisión Europea.

La palabra gobernanza tiene su origen en "gobernar", del latín *gubernare* y del griego *kubernan*, que significa "timonear". *Gobernanza* es la acción o manera de dirigir u orientar. La mayoría se refieren a este concepto como formas de toma de decisiones, pero no todos los autores coinciden en cómo son o deben ser estas formas, así como no todos plantean la gobernanza bajo la misma perspectiva.

La gobernanza va más allá del carácter exclusivo que tiene el gobierno para gobernar puesto que, en la medida de sus deficiencias, sus capacidades han sido sobrepasadas por otros actores que de manera organizada han demostrado obtener resultados satisfactorios para la resolución de sus problemas. En la buena gobernanza no sólo las responsabilidades de gobernar se confieren a otros actores, sino que el mismo gobierno adopta políticas, estrategias, presupuestos y planes para lograr los propósitos en conjunto con los actores involucrados, mediante la ejecución de las actividades y operaciones que incentiven la participación ciudadana.

En este capítulo, exploraremos los acercamientos teóricos que se han propuesto con respecto a la gobernanza desde los organismos internacionales, perspectivas y autores más representativos como Jan Kooiman, Joan Prats y Luis F. Aguilar. En este último autor pondremos especial atención en su propuesta teórica, con el propósito de ubicar un marco conceptual que proporcione los elementos necesarios para definir la factibilidad de la gobernanza como forma de gobierno que contribuya a reducir la desconfianza social.

1. Gobernanza: origen y evolución teórica del concepto

El neologismo *gobernanza*, más allá de los antecedentes conceptuales que se pueden encontrar en los siglos XVII y XVIII, se introdujo por primera vez en el reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989 titulado, *El África subsahariana: la crisis del desarrollo sustentable*, en donde se señaló que la incapacidad de gobernar y de administrar el gobierno era producto del estancamiento en el desarrollo del África negra, para lo cual se requería una reforma política de mejor gobierno (*a better governance*) que incluyera el combate a la corrupción, la rendición de cuentas,

transparencia electoral y de acciones y una efectividad en la implementación de las políticas económicas y de desarrollo social.

Posteriormente, la misma organización dio a conocer otro reporte donde asociaba el desarrollo y la gobernanza, *Governance and Development* (1992); el término fue utilizado también por la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del gobierno británico un año más tarde.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) empleó el concepto para diversos análisis y recomendaciones de la Comisión de Ayuda al Desarrollo. A su vez, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hizo lo propio, pero con la introducción en el sector privado, como *corporate governance*, con la idea de que la administración empresarial no recaerá únicamente en el director general o en el *manager* corporativo, sino en los interesados en la empresa, como proveedores y clientes, quienes al involucrarse en la toma de decisiones pueden generar resultados más satisfactorios en conjunto.

Las diferentes acepciones e interpretaciones de gobernanza que se han manejado desde su introducción al ámbito de la administración pública están condicionadas por dos perspectivas: una centrada en el Estado (Peters, 2000; Bell, 1996) y otra multicentrada (Instituto de Gobernanza, 1998). Desde la perspectiva centrada en el Estado, la gobernanza otorga un rol para dirigir, donde el Estado asume el papel de líder y actor más importante. En este sentido, la gobernanza ofrece una dirección coherente a la sociedad, siempre y cuando el Estado se constituye como el agente encargado de dicha tarea. Por el contrario, la perspectiva multicentrada, como sugiere el prefijo, destaca la participación de múltiples actores en la dirección, pues además de contemplar al Estado, en el proceso se suman la sociedad civil y el sector privado. En este abordaje teórico, nos orientaremos a desarrollar la perspectiva multicentrada, puesto que entendemos que en la gobernanza intervienen tanto el Estado, como la sociedad y la esfera privada.

En adición a las variaciones derivadas de las perspectivas para la evolución teórica de la gobernanza, el concepto ha aparecido como una propuesta en expansión cuya base es el desarrollo social, atribuible particularmente a las crecientes y cambiantes interacciones sociales. La mayoría de los conceptos de gobernanza utilizados destacan este aspecto. Incluso, se podría afirmar que el concepto se ha estado desarrollando conforme se presentan diversas maneras de interactuar entre gobierno y sociedad. Al respecto se produce, simplemente, una creciente concienciación, no sólo de las limitaciones del orden tradicional y control público como mecanismo de gobierno, sino también de las respuestas a los problemas sociales que requieren un número mayor de instrumentos.

Desde la Ciencia política, Renate Mayntz (2001) amplía el concepto a partir de la interacción y cooperación necesaria entre los actores, definiendo gobernanza como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.

En este sentido, conviene introducir a la gobernanza en el ámbito de nuevas formas de gobierno producidas por las variaciones derivadas de los cambios de la esfera pública a la privada en términos de desregulación y privatización, es decir, la gobernanza se pone de manifiesto en nuevas formas de gestión pública donde radican a su vez prácticas que involucran el aspecto público y el privado. Esto significa que no sólo los límites entre el Estado y la sociedad se han transformado, sino que los propios límites también se han modificado para convertirse en más permeables.

En una conceptualización posterior y más precisa, el PNUD aportó nuevas perspectivas al concepto de gobernanza al incluir los mismos procesos en lo que los ciudadanos articulan sus intereses. En este sentido define gobernanza como:

El ejercicio de autoridad política, económica y administrativa en la administración de los asuntos de un país a todos los niveles. Incluye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. (Reporte Objetivos del Milenio, 2004)

Para el PNUD la gobernanza significa el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas. De la misma manera, la Comisión Europea ha definido en el Libro Blanco (2001) la gobernanza como "las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia" (Comisión Europea, 2001: 8) Estos cinco principios constitutivos de la gobernanza contemplados por la Comisión Europea, son muestra de sus conceptualizaciones más recientes.

La integración de diversos principios, regulaciones y procedimientos que realizan los organismos internacionales en el concepto de gobernanza, propician la orientación teórica que utilizaremos a partir de la propuesta conceptual desarrollada por el mexicano Luis F. Aguilar Villanueva, quien además retoma la gobernanza desde la ingobernabilidad y la ruptura de la relación del binomio Estado-ciudadano.

2. De la crisis del Estado a la Gobernanza: sustancia del concepto

Los fundamentos del Estado moderno se han orientado a la visión clásica en que el Estado constituye la única esfera de creación, ordenamiento y regulación de la vida pública descartando toda capacidad de la sociedad de autodirigirse y autoregularse. De hecho, la base de esta concepción resulta de considerar al Estado como la condición indispensable para organizarse y asegurar la existencia y el equilibrio de la vida en sociedad.

En América Latina la concepción de un Estado que gobierna a la sociedad y la falta de reconocimiento de la sociedad como factor de cambio han impedido el desarrollo de políticas públicas que involucren la fuerza ciudadana que (re) dirija la relación del binomio Estado-ciudadano y construya vínculos de confianza. Por el contrario, se ha pensado erróneamente que no existe civilidad social sin Estado y se ha apartado al ciudadano del gobierno que le "sirve", donde los representantes públicos no son vistos como tales.

La sociedad civil se ha encargado de demostrarle al Estado su capacidad de organización y sus necesidades más latentes. México se dio cuenta de ello por primera vez cuando cientos de mexicanos se unieron para ayudar a salvar personas ante la catástrofe más devastadora de los años ochenta: el terremoto de 1985.

Ante lo acontecido, el gobierno fue impresionado por la actitud de la ciudadanía para emprender el rescate de sus conciudadanos, solamente por la acción de ayudar y de colaborar en la medida de sus posibilidades. Después de esto, la sociedad mexicana se ha congregado en diferentes momentos para exaltar necesidades de reconocimiento, conciencia social y tolerancia.

El detonante que inició la sociedad civil en México introdujo la idea de que la gobernabilidad, es decir la capacidad de gobernar, no es exclusiva del gobierno sino que para gobernar un país hacia metas de bienestar se necesitan más capacidades, actores y acciones que el mero gobierno, no se trata sólo de acciones aisladas sino de crear conjunción y función en las metas; de crear interdependencia en vez de dependencia.

Al respecto, Luis F. Aguilar Villanueva ofrece un planteamiento teórico basado en la gobernanza que destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad.

El enfoque realista de la gobernanza es equidistante a un gobierno jerárquico pero también del mercado y del solidarismo social. Mantiene el principio de que el

gobierno sigue siendo una instancia imprescindible para dirigir la sociedad en ciertos ámbitos significativos e indispensables de la vida asociada (Aguilar, 2006:76).

El hecho que exista una sociedad que se puede asociar más libremente y que en conjunto pueden llevar a cabo acciones que les beneficie, no implica una autonomía. Independencia no significa autonomía. Para tal efecto, el Estado es quien debe otorgar las facilidades de asociación para utilizar a la sociedad civil como herramienta para la aplicación, vigilancia y coordinación de algunos programas sociales que persigan como objetivo el mismo beneficio social del grupo en cuestión.

Los defensores de la gobernanza no pretenden eliminar al gobierno ni que la sociedad auto organizada sea suficiente para proveerse de lo necesario y compensar sus necesidades y aspiraciones, sino que sea el gobierno generador de políticas públicas que incluyan a la sociedad, al ciudadano, como ejecutor principal y lo motive a la participación.

Ante la ineficiencia del Estado de garantizar las demandas sociales y la ingobernabilidad que suscita descontento y desconfianza social, el gobierno de ahora debe entender que con sus propios recursos y acciones ya no está en garantía de ofrecer, y sobretodo satisfacer el interés de la población. La propuesta de la gobernanza es restaurar al gobierno con una imagen directiva más no impositiva, que funcione como facilitador/instructor en vez de monopolizador/proveedor de recursos.

La gobernanza es un concepto producto de la crisis del Estado pues sin ésta no se hubiese cuestionado la acción del gobierno y por ende, no se plantearía como una nueva forma de gobernación de la sociedad.

La gobernanza hace referencia a un pasado en el cual el Estado se autorepresentaba como monopolizador de los recursos, presidencialista, paternalista, eje del control social y manejado por una elite corrupta; y por otro lado abre una puerta hacia la potencial construcción de una nueva relación del binomio Estado-ciudadano.

La gobernanza es un concepto bifronte que sugiere la descomposición del sujeto clásico que gobierna la sociedad y la recomposición directiva de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, quienes ya rechazan la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente. La gobernanza representa un nuevo nivel conceptual y práctico que niega, conserva y rebasa la forma gubernamentalista anterior de dirigir a la sociedad. (Aguilar, 2006: 80)

La pregunta clave que trata de responder la gobernanza es ¿Cómo gobernar una sociedad que ya no es gobernable mediante la forma clásica, una sociedad que ha tomado su propio rumbo para construir soluciones al interés común? ¿Qué hacer para que un gobierno que parece haber perdido su eficiencia restablezca la relación

entre el Estado y el ciudadano? Para objeto de este estudio, la gobernanza nos plantea cómo gobernar una sociedad que ya no cree en el gobierno, que ha perdido toda noción de confianza y credibilidad tanto en las leyes como en sus gobernantes y cómo el gobierno tiene que recurrir a un cambio en la implementación de las políticas públicas para generar la confianza social.

El concepto de gobernanza es descriptivo ya que muestra, de primera instancia, que la dirección social ha trascendido la acción gubernamental. Describe también que la implementación de políticas públicas no es exclusiva del gobierno o de la burocracia, sino que implica la participación social y de los mecanismos del mercado, incluso la cooperación del sector privado en lo público para la solución de problemas sociales que afecten el bienestar. (Aguilar, 2006: 84)

En efecto, la gobernanza pone en manifiesto la aceptación del gobierno de comenzar a formalizar e institucionalizar la participación de organizaciones privadas o sociales para que por sí mismas resuelvan problemas con la autonomía de llevar a cabo acciones que antes eran propias de la autoridad pública. En materia económica, en México, este tipo de acciones sobre la transferencia de lo público a lo privado dieron cuenta simultánea con las privatizaciones, mientras que en la social, se manifestó con la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y en lo político, por ejemplo, con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), organismo público y autónomo para la organización de los comicios electorales.

La crisis del Estado otorga al concepto una denotación de desconfianza social en la elite directiva de los gobiernos en cuanto a los resultados de prosperidad y bienestar, así como el nacimiento de la confianza en las propias capacidades de la sociedad para autodefinirse como corresponsable del destino social y la valía de su aporte a la solución de los problemas de la convivencia o supervivencia, mediante mecanismos de cooperación, que antes se quisieron resolver a través programas gubernamentales y burocracias. (Aguilar, 2006: 85)

Los espacios que son utilizados para la coordinación en función de la gobernanza tienen lugar en el mercado, en las organizaciones de la sociedad civil y en las tecnologías de la información, pues es aquí donde la regulación y el gobierno son ajenas a las capacidades del Estado para (re) valorizar y (re) construir las relaciones y los términos en que se establece la sociedad.

Por su parte, el gobierno, más que pretender regular estos ámbitos, (además que ya no resulta eficiente para ello) debe ubicar políticas públicas que utilicen este tipo de mecanismos para (re) generar el vínculo de confianza entre el Estado y el ciudadano.

El objetivo gubernamental debe ser (re) orientado para conjuntar y coordinar sus recursos directivos y mecanismos de coordinación con otros, aunque no sea en igualdad de proporciones, de otras instancias sociales, el mercado y la sociedad civil organizada de una manera más horizontal que vertical.

La cuestión fundamental de la gobernanza radica en conjuntar esfuerzos de ambos lados: gobierno y sociedad, para construir e implementar las políticas públicas, más no se trata de hacer "buen gobierno". La gobernanza no se ubica en términos de "buen" o "mal" gobierno, puesto que el mal gobierno simplemente se denomina ingobernabilidad y es en este punto donde se inicia el enclave a la gobernanza.

En la década de los ochenta, diversos estudios centraron su interés en la eficacia y la eficiencia de la gestión del gobierno, pues focalizaban su análisis en las acciones de los gobiernos (*governing*) como en su capacidad de gobernar.

En la obra *La reinvencción del Gobierno* (1992) Osborne y Gaebler cuestionan al Estado y su capacidad de brindar mejor o peor *governance*. Para estos autores, "governance" es el proceso mediante el cual solucionamos colectivamente los problemas sociales y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad.

Por su parte, Joan Prats hace una distinción entre estos conceptos, citando a Kooiman, considera que el concepto *governing* (gobernar) hay que referirlo a "coordinar, orientar, influir, equilibrar la interacción entre los actores políticos y sociales; puede verse como intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico." (2004: 171)

Governance conviene traducirlo como gobernanza, y Prats lo define como "la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes." (Prats, 2004: 26) El concepto de *governance* corresponde una herramienta normativa y analítica.

Si bien el concepto angloamericano proporciona una diferenciación entre *governing* (gobernar) y *governance* (gobernanza), se podría equiparar el ejemplo que utilizó Kooiman donde *governing* es el gobernar del gobierno. El gobierno (*government*) es el ejecutor, quien gobierna; la acción de gobernar (*governing*) corresponde al modo de gobernanza, el gobernar moderno que va más allá del espacio gubernamental que enmarca el Estado, pues implica el aporte y la coordinación de actores de gobierno y actores sociales. (Kooiman, 2003:166)

Kooiman es el primero que pretende analizar la división que enmarca la gobernanza entre el gobernar del gobierno del pasado y el gobernar del gobierno a través de la sociedad en el futuro como un proceso que trasciende al Estado, pues está caracterizado como social y político. "Gobernanza sociopolítica, que ha de

entenderse como los arreglos de los actores públicos y privados en cuyo marco se dirigen al objetivo de resolver los problemas de la sociedad y de crear oportunidades a la sociedad, así como se dirigen al objetivo de cuidar las instituciones sociales que enmarcan estas actividades de gobierno" (2000:139)

En palabras de este mismo autor "gobernar puede entenderse como la totalidad de las interacciones en las que participan los actores públicos y privados a fin de dirigirse al objetivo de resolver problemas de la sociedad y crear oportunidades, prestando atención a las instituciones que son los contextos de esas interacciones de gobernar y estableciendo un fundamento normativo de todas esas actividades." (2003:4)

La aportación de Kooiman que más nos orienta a la definición de gobernanza es la introducción de los "co" términos que emplea entre una conjunción de gobierno y sociedad (actores sociales) para la "co-gobernar" a través de "co-acciones", tomando formas de "coproducción, codirección, corregulación, cogestión" (2003:72)

En otro sentido, Rhodes hace la definición de gobernanza mediante la óptica europea como

Redes organizacionales y autoorganizadas, cuya características comunes son: 1) interdependencia entre organizaciones; 2) interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes; 3) interacciones que se basan en la confianza y son reguladas por reglas del juego que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red; 4) existe un grado significativo de autonomía respecto al estado (Rhodes, 1997:53)

La forma de organización a través de redes propone la dimensión horizontal, característica de la gobernanza para gobernar, pero para Rhodes, el Estado no ocupa una posición soberana, ya que puede dirigir indirectamente las redes, mas no considera que el Estado pueda promoverlas y sobretodo coordinar con éstas. Además la contemplación de que el papel central del Estado queda de lado, cuando es preciso que en el centro de las redes estén tanto sociedad y Estado.

Concretamente, por gobernanza se entiende como el conjunto de acciones por las cuales el gobierno dirige a la sociedad. Esta dirección implica definición de objetivos comunes en conjunto con la aceptación social de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de tales objetivos y la coordinación de múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización. *Gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección.* (Aguilar,2006: 90)

El concepto al que se refiere Aguilar Villanueva se puede desmenuzar en cuatro contenidos:

- 1) Definición de objetivos comunes entre el Estado y los ciudadanos. Para ello, tanto sociedad como Estado deben entablar metas en similitud para tomar acciones efectivas que les conduzca a su realización. Si bien el objetivo es mejorar la vida de los ciudadanos, se debe coincidir en los aspectos que ello implica.
- 2) Aceptación social de los objetivos; esto es para evitar el conflicto de intereses donde se reconozca que lo expuesto como necesidad es acordado tanto por el Estado como por el ciudadano.
- 3) Participación directa o indirecta para realizar tales objetivos. Aunque el gobierno mantiene el problema de desconfianza social para convocar a la participación ciudadana, la manera en que puede (re)construir la confianza es proponiéndolo a la sociedad, no sólo la apertura de la información y la rendición de cuentas, sino una participación integral en los programas sociales, convertirse en ejecutor, coordinador y vigilante, en vez de mero espectador. Esto es "explotar" en cierta forma, la capacidad de la sociedad de auto organizarse y auto dirigirse, sólo con la provisión de recursos necesarios para ello. Conviene al Estado emprender esta tarea.
- 4) Coordinación de acciones para efectuar lo necesario y realizar las metas. Muy diferente a la imposición en que se estaba acostumbrado, el Estado funge como proveedor y el ciudadano como ejecutor, la cual podría ser la manera más realista de coordinación dado que, por lo general, la sociedad carece de los medios suficientes (económicos y financieros) para la ejecución de acciones. Es importante no generar duplicidad sino sinergia.

Por otro lado, la gobernanza manifiesta dos dimensiones importantes de señalar: la intención de lo que se quiere y la capacidad para efectuarlo. En palabras de Aguilar Villanueva, la gobernanza tiene entonces una dimensión valorativa (teleológica) y una dimensión factual (causal, técnica).

En la primera dimensión, la gobernanza se relaciona con lo deseable, que representa valores de la convivencia humana que se aprecian como dignos y por tanto son objetivos de la agenda social. Cabe señalar que el futuro al que se aspira rompe con la situación del presente, dada la tendencia social a mejorar. Por lo general, la condición que se valora en el futuro se contrapone a cómo se vive en el presente, lo que resulta de distinguir ciertos problemas, mas no necesariamente tiene que

comprender un opuesto, ya que podría desearse algo diferente pero no forzosamente lo contrario de lo que se tiene.

En la segunda dimensión de la gobernanza, la *factualidad* está relacionada con la factibilidad de ejercer las capacidades de gobernación de la sociedad, la manera en que se divide el trabajo y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los agentes sociales bajo condiciones de cooperación y corresponsabilidad.

La dimensión valorativa de la gobernanza se determina a través de normas (éticas, jurídicas) de convivencia que correspondan a la cohesión social, mientras que la dimensión factual se emplea normas técnicas y de procedimientos gerenciales para asegurar que se realice lo deseado.

Es por ello que la estrategia que emplee el gobierno para introducir la gobernanza en sus políticas deberá contar con normas técnicas de operación que asegure su eficacia y eficiencia. Los procedimientos gerenciales son imprescindibles para dirigirse por el "cómo hacer", ya que sin ello se carece de la capacidad de producir objetivos y resolver problemas; sin plan gerencial todo se queda en buenas intenciones.

La dirección de la sociedad genera la necesidad de introducir principios, normas, procedimientos, prácticas de decidir colectivamente sobre las metas comunes de convivencia y sobre la coordinación necesaria para alcanzar los objetivos. Los principios son las valoraciones fundamentales que otorga el grupo, lo que considera importante y por ende, le otorga cierto valor; las normas son las regulaciones de convivencia o interacción de la sociedad; los procedimientos, se refiere a las reglas de operación; y las prácticas a las acciones, a los patrones de acción que desarrolla la sociedad. (Aguilar, 2006: 92)

La gobernanza constituye un proceso que va más allá de la mera gobernación de la sociedad que acostumbraba el gobierno, ya que supera al gobierno mismo. Más bien se refiere a una conjunción de elementos que son compartidos por el gobierno y por la sociedad para el cumplimiento de objetivos. La gobernanza requiere de una sociedad apta para participar, que cuente con la capacidad de organización y de asumir valores definidos. Aunque no pretende que toda la sociedad se cree como un todo homogéneo, ésta puede manifestarse en diferentes grupos como organizaciones sociales, sindicatos, empresarios, grupos sociales, pero que a su vez mantengan una noción estructurada.

La aplicación de la gobernanza proviene exclusivamente del gobierno, quien a manera de motivar a la sociedad a la participación identifica primero incentivos idóneos para el reconocimiento del problema y de su significación social, que involucren al ciudadano, lo afecten y conciernen para emprender una solución

conjunta con el gobierno. Pero ¿qué pasa cuando el gobierno ha perdido su capacidad de convocatoria debido a que la gente no confía en éste? apatía social y falta de cohesión.

La iniciativa del ciudadano en participar dentro de las cuestiones públicas proviene de la credibilidad que éste le otorga al proyecto. Si un individuo no tiene confianza en lo que va a emprender simplemente no lo realiza.

En el espacio público, el desinterés en la política es latente, sobretodo porque no se tiene confianza en el gobierno, en sus dirigentes políticos, ni en el presidente, como hemos visto. Entonces para que la gobernanza sea aplicable en un Estado como el mexicano, primero se tiene que combatir la desconfianza social y hacer que el ciudadano participe.

Cuando la sociedad es débil y carece de sentido de organización, la gobernación corresponde a la intervención del gobierno de manera vertical, ya que en tales condiciones la autonomía de la sociedad sólo representa conflicto, entonces el Estado no podría permitir el desgobierno. En México, se han dado muestras de que en ciertos grupos sociales existe esa capacidad de autoorganización y autocordinación, y en aquellos que no, es tarea del Estado iniciarlos en el camino.

El gobierno -para que gobierne a la sociedad- necesita hacer partícipe a la misma en las políticas públicas, esto es utilizar los recursos de ésta y de otros actores en conjunto con los propios y compartir principios, normas, acciones, y procedimientos que lleven a cabo el cumplimiento de objetivos conjuntos. Cuando el ciudadano se mantenga involucrado en un programa público, por ejemplo, y sea éste en quien recaiga la responsabilidad de su aplicación, vigilancia y coordinación es en el momento en que se confiará en los resultados del programa, y por consiguiente la confianza en el gobierno se recuperará.

La gobernanza no puede garantizar un buen gobierno, lo que sí garantiza es un gobierno de la sociedad para la sociedad, si los resultados no son los esperados pues no es cuestión de la gobernanza sino de las competencias de la misma sociedad para obtener resultados exitosos.

En una sociedad como la mexicana, el inicio a la vida ciudadana comienza dando pasos lentamente y por tanto los cambios se logran de igual manera. En principio, el ciudadano debe exigirse ejercer una auténtica ciudadanía para asociarse o agruparse como sociedad participativa y corresponsable. El Estado tiene que introducir en sus políticas el concepto de gobernanza para que a través de éste, la sociedad cuente con los medios adecuados para la participación y la autorregulación.

Debido a la costumbre de antaño que heredó un gobierno paternalista, el ciudadano, aún teniendo el potencial de la autogobernación, todavía mantiene la idea

de que el Estado sea el proveedor, por tanto resulta conveniente que la gobernanza provenga desde el gobierno para que, éste la introduzca y la sociedad comience a desarrollar la condición virtual auto coordinador y ejecutor de programas que le beneficien.

En el momento en que los ciudadanos den cuenta y estén involucrados en los procesos de transparencia, van a confiar en los programas y no sólo eso, sino que van a participar voluntariamente en la aplicación y construcción de las políticas públicas y por ende, el Estado recuperará la confianza y la legitimidad.

A pesar de la diversidad de autores, teorizaciones o perspectivas sobre el concepto de gobernanza, consideramos que se pueden concretizar ciertas características imprescindibles al respecto como:

- Gobernanza es el proceso de dirección de la sociedad, estructurado institucional y técnicamente diseñado, mediante objetivos y metas generales (distribución de autoridad, división del trabajo, intercomunicación, coordinación).
- La gobernanza nace de la necesidad de redireccionar la gestión del gobierno debido a la ingobernabilidad.
- La gobernanza incluye otros actores además del Estado, como la sociedad civil y el mercado en el sector privado.
- Es un concepto bidimensional sobre la intención de hacer y la capacidad de hacerlo.
- Como nueva forma gubernativa, la gobernanza implica el diseño de normas, procedimientos, prácticas y principios.
- En la aplicación de la gobernanza los espacios de participación se amplían promoviendo un mayor acercamiento entre el ciudadano y el ejercicio público, lo cual contribuye a aumentar la confianza.

La gobernanza aunque es exclusiva del gobierno en su aplicación conviene que sea entendida por el ciudadano como la forma de gobernar que le demanda participar en la toma de decisiones sobre asuntos públicos y ser corresponsable. Por otro lado, conviene al gobierno emplear la gobernanza para delegar en los ciudadanos tareas que fortalezcan la cohesión social y transparenten los procesos públicos con el propósito de (re) construir la confianza entre la sociedad.

Al aplicar la gobernanza, como propone Aguilar Villanueva, se desarrollan principios, normas, procedimientos y prácticas que pueden transformarse en un instrumento en conjunto para evaluar políticas de desarrollo que pretendan (re) construir la confianza en el ciudadano mediante el principio de corresponsabilidad.

*III. Gobernanza como mecanismo
de evaluación: una propuesta
metodológica para (re) construir la
confianza en el binomio
Estado-Ciudadano en México*

El proceso de dirección de la sociedad que propone la gobernanza consiste en la aplicación de principios, normas, procedimientos y prácticas que involucren el actuar de la sociedad en el diseño de las políticas públicas. Como señalamos en el capítulo anterior, la gobernanza está estructurada por un orden normativo, que articula las prácticas políticas con los procedimientos técnicos del análisis y de la gestión.

Si bien la gobernanza ofrece el marco teórico para diseñar políticas que motiven a la sociedad para autodirigirse, la referencia teórica de este concepto carece de un instrumento de evaluación para comprobar su aplicabilidad en la práctica. Esto significa que en teoría gobernar con gobernanza nos conduce a reducir la distancia social entre el gobierno y el ciudadano, no obstante en la práctica, cuando se diseñan programas sociales que intentan motivar la participación civil mediante la corresponsabilidad difícilmente se tiene una evaluación de su efectividad al respecto. Esto debido a que por un lado, no es preocupación de la gobernanza la verificación sobre la implementación de ciertos principios, normas, procedimientos y prácticas, puesto que sólo se concreta a la comprensión conceptual de sus características; y por el otro, la mayoría de las técnicas evalúan mediante el cumplimiento de objetivos y se basan en resultados, mas no en las convicciones alternas que se originen mediante el empleo de la corresponsabilidad.

Es por ello que la intención final de este capítulo, es transformar los preceptos teóricos de la gobernanza en un instrumento de evaluación de los programas sociales con respecto a la introducción del principio de corresponsabilidad como base (re) generadora de la confianza.

La mención de preceptos como corresponsabilidad, rendición de cuentas, evaluación, participación ciudadana, transparencia y todos aquellos instrumentos que incluyen a la gobernanza, en el diseño de los programas sociales, no significa que éstos en su práctica los apliquen verdaderamente. Es por ello, que difícilmente se llega a verificar su aplicación, dado que carecen de herramientas para tal efecto.

En este sentido, las encuestas oficiales sobre la percepción del ciudadano con respecto a los programas sociales no constituyen instrumentos efectivos para evaluar los elementos inclusivos de la aplicación de la gobernanza, ya que únicamente se destacan los niveles de apreciación que tiene el mexicano con respecto a ellos. En este capítulo analizaremos cómo la Encuesta de Corresponsabilidad y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Desarrollo muestra la percepción social con respecto a los programas mas no presenta una evaluación sobre cómo se introducen en la práctica principios como la corresponsabilidad.

En contraste, la propuesta que aquí se presenta para evaluar cómo está aplicada la gobernanza en programas sociales no se basa en la percepción social sino

que desde el diseño del programa intenta emplear el mismo marco teórico de la gobernanza a través de diversos principios, normas, procedimientos y prácticas para verificar si corresponden tanto en diseño como en aplicación.

En primera instancia, dentro de los principios convenientes como parámetros de evaluación están la solidaridad, equidad y la corresponsabilidad; en los procedimientos se destacan la evaluación externa sobre los resultados, la descentralización de la administración y la innovación administrativa; en cuanto a las normas, se consideran dos dimensiones, por un lado normas éticas como el compromiso social y la construcción de una ciudadanía efectiva, y por el otro normas técnicas como la institucionalización, ley de transparencia y rendición de cuentas. Por último, las prácticas que se señalan corresponden a la participación ciudadana, la interacción Estado-ciudadano-ONG, asociaciones público-privadas, creación de redes y pluralidad en los actores de red.

El cuadro 1 ejemplifica de manera visual a la gobernanza como instrumento de evaluación:

Cuadro 1 Esquema de gobernanza como mecanismo de evaluación

<p>PRINCIPIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principio de Corresponsabilidad • Principio de Equidad • Principio de Solidaridad 	<p>NORMAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso social (éticas) • Ejercicio de la ciudadanía (éticas) • Institucionalización (técnicas) • Ley de transparencia (técnicas) • Rendición de cuentas (técnicas)
<p>PROCEDIMIENTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación externa de resultados • Administración descentralizada • Innovación administrativa 	<p>PRÁCTICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana • Interacción Estado-ciudadano-ONG • Asociación Público-privadas • Creación de redes • Pluralidad de actores en red.

Fuente: Elaboración propia

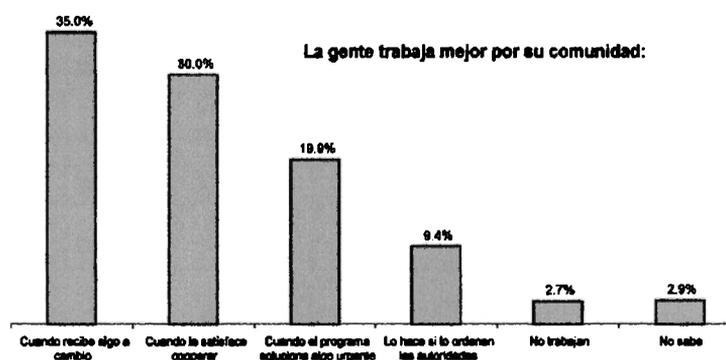
La confianza (como la desconfianza) es un aspecto central en la relación del binomio Estado-ciudadano. Las encuestas sobre cultura política y participación ciudadana señalan bajos índices de confianza en el gobierno y sus instituciones (véase gráfica 1). La desconfianza se traduce en distancia social y cuando ésta existe, difícilmente se pueden vincular contrapartes para incentivar la participación en la solución de problemas socio-políticos que afectan a ambos actores –sociedad y gobierno- por igual.

El concepto de confianza describe una situación entre dos entidades, la cual implica deseo y disposición mutua para iniciar o mantener una relación de intercambio recíproco. Por tanto, la confianza presupone un cierto grado de familiaridad, que en términos de ciudadano y Estado no existen.

La solución a problemas sociales de manera conjunta entre sociedad y gobierno es una apuesta viable de la nueva gestión pública. No obstante, para ello es indispensable una nueva percepción público-privada de la manera de gobernar basada en la confianza. En esta dirección, el gobierno ha implementado ciertos mecanismos de acercamiento al ciudadano a través de programas sociales, tales como la participación ciudadana, asociaciones público-privadas y la corresponsabilidad.

En México, los intentos por minimizar la distancia social entre el ciudadano y el gobierno, han llevado al diseño de programas sociales basados en la corresponsabilidad, sin embargo cuando se presentan los resultados de éstas con respecto a este punto (la corresponsabilidad) se limitan a evaluar la percepción ciudadana mas no el diseño del programa. Al respecto, la Encuesta de Corresponsabilidad y Participación Ciudadana de la Secretaría de Desarrollo Social elaborada en 2004 muestra en sus resultados las condiciones que incentivan la participación ciudadana pues afirma que el 70% de los encuestados participa con escasa frecuencia para resolver problemas de la comunidad o que casi nunca lo hace, pero que estarían dispuestos a hacerlo si se dan apoyos (reciben algo a cambio) o cuando se soluciona algo urgente.

Gráfica 13



Fuente:SEDESOL (http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/main_corresponsable02_resultados.htm)

Esto muestra de que la participación ciudadana es posible siempre y cuando el gobierno también genere mecanismos que le beneficien. La gente trabaja mejor por su

comunidad cuando recibe algo a cambio, esto puede ser un área de oportunidad para ser utilizada en el diseño de la política social.

Cabe señalar que la escasa participación del ciudadano no se debe directamente a la desconfianza que existe en el gobierno, sino que ésta se ha venido desencadenando a lo largo de los sexenios en que los ciudadanos han percibido que sus ideas no son tomadas en cuenta en la decisiones que les involucran, además el incumplimiento de objetivos y resultados ligeramente percibidos sí les ha generado una situación de distanciamiento social, y por ende el quiebre en la confianza.

La encuesta muestra que los mexicanos otorgan un valor central a "la voz" de los ciudadanos para la toma de decisiones y el 65.5% de los encuestados opina que el gobierno debe buscar soluciones en conjunto con la sociedad para resolver problemas (como la pobreza).

Gráfica 14



Fuente:SEDESOL (http://www.sedesol.gob.mx/subsecretaria/prospectiva/main_corresponsable02_resultados.htm)

Si bien la sociedad está conciente, en su mayoría, de que la solución de problemas es tarea del ciudadano y del gobierno; también éste último debe estar conciente de la proyección necesaria para aplicar la corresponsabilidad como instrumento de ejecución en las políticas públicas, favoreciendo la gobernanza.

Con base en ello, hemos diseñado un instrumento de evaluación para ser aplicado en los programas sociales, el cual propone una serie de principios, normas, procedimientos y prácticas retomadas del concepto de la gobernanza que verifican la introducción de ciertos mecanismos que el gobierno ha llegado a emplear para (re) construir la confianza social para gobernar con gobernanza.

1. Principios

Dentro de los principios que se pueden exaltar en la gobernanza para la evaluación de programas que pretendan la (re) construcción de la confianza, se ubica, en primera

instancia el principio de corresponsabilidad, mismo que reconoce la participación equitativa (en relación a capacidades) sobre las responsabilidades del gobierno, de los ciudadanos y de otros actores.

El *principio de corresponsabilidad* afirma la necesidad de la cogestión de los proyectos de desarrollo en el que participan todos los actores involucrados, donde cada uno mantiene, dentro de sus funciones, la responsabilidad de las funciones de los demás, dentro de su vigilancia y eficiencia.

Evaluar a través de la corresponsabilidad permite identificar una triangulación en las responsabilidades donde en cada vértice se ubica la sociedad, el gobierno y el mercado, quienes son responsables de la adecuada operación entre los mismos. Corresponsabilidad significa conjuntar esfuerzos desde el ámbito propio al gobierno y a los demás actores.

En las políticas públicas el principio de corresponsabilidad asume que no es sólo facultad del gobierno la implementación de programas, sino que éstos transfieren el poder ejecutor a la misma sociedad que se beneficia. Entonces, dentro de la evaluación de este principio habría que identificar si la estructura del programa permite el ejercicio de la corresponsabilidad, así como el impacto que éste tiene en la implementación del programa.

El aspecto primordial de la corresponsabilidad es que se asuma por parte de la sociedad y que también el gobierno aplique instrumentos que efectivamente utilicen este principio, en función de una participación equitativa.

El *principio de equidad* es también relevante en el sentido de proporcionar una equidad de oportunidades en la participación de la ejecución de programas sociales. Cuando las personas se consideran con igualdad en derechos y circunstancias, la distancia social se reduce y por consiguiente también facilita un vínculo de confianza. Más allá de la desigualdad social que caracteriza la sociedad mexicana, la equidad puede funcionar como un elemento cohesionador en función de la no exclusión para participar en el diseño de políticas.

La evaluación con respecto a este principio consistiría en verificar la apertura pública en las convocatorias para el diseño de presupuestos o de propuestas de obras públicas, sin importar diferencias entre la educación de los participantes, niveles socioeconómicos, o aspiraciones partidistas.

El *principio de solidaridad* también representa fundamento base para ser introducido en la evaluación de las acciones gubernamentales en función de la (re) construcción de la confianza social. La solidaridad se refiere al hacer ayudando a los demás a hacer. Este concepto tiene origen en el pensamiento comunitario donde la función en sí misma es efectuada únicamente a través de la vida en sociedad.

Solidaridad es sumarse a la causa del otro, contribuir con el exterior, hacer una extensión de las capacidades propias para ayudar a los demás que conviven en el entorno. La evaluación con respecto a este principio implica la efectiva aplicación de éste más allá de su mera inclusión como nombre de un programa social, pues no se reduce a la ayuda asistencial sino que el propósito es hacerle presente dentro de la sociedad. Desarrollar una actitud solidaria entre los ciudadanos permite reducir la distancia social entre éstos para cambiarla por la cooperación y la suma de voluntades en la resolución de problemas comunes.

Una vez evaluados la adecuada aplicación de los principios de la gobernanza, corresponde valorar el marco normativo del programa que ampare el adecuado cumplimiento del programa social.

2. Normas

Recordemos que la gobernanza mantiene una característica bidimensional en torno a normas técnicas (dimensión factual) que aseguran que se realice lo adecuado y normas éticas (dimensión valorativa) que mantengan la cohesión social. Sin normas técnicas de operación para asegurar su eficacia y eficiencia y sin procedimientos gerenciales de acompañamiento y evaluación de las operaciones y sus productos, se carece de la capacidad de cumplir metas y resolver los problemas, a tal grado que los objetivos sociales más valiosos permanecen en el mundo de las buenas intenciones pero no se materializan en realidades. En esta incursión cabe hacer hincapié en la importancia de un marco legal que regule las prácticas del gobierno y del ciudadano, sobretudo en materia de utilización de recursos públicos, pues es esta área la que mayor desconfianza social genera.

Entre las normas éticas que se podrían considerar para evaluar la aplicación de programas sociales a partir de la gobernanza están el *fomento al compromiso social* por parte de los servidores públicos y ciudadanos; y el *ejercicio de la ciudadanía*, esto es ejercer en un sentido amplio la ciudadanía. Por otra parte, las normas técnicas a las que nos referimos son la *institucionalización*, *Ley de Transparencia* y *rendición de cuentas*.

Una de las principales aspiraciones de la nueva gestión pública es la formación de un sistema de gobierno con funcionarios públicos con conciencia de servidores y de ciudadanos que sean capaces de regirse en la práctica cotidiana por un sentido ético de la política. Por ello, la norma administrativa no puede ser pretexto para el inmovilismo. Si un programa social favorece el presidencialismo o la cultura autoritaria, la evaluación al respecto se encargará de señalar las prácticas de concentración del

poder que desarticulan la práctica y el diseño de políticas públicas basadas en la gobernanza.

Por su parte, los ciudadanos al estar en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones, abren una amplia gama de posibilidades para el éxito de programas que requieran la participación activa. De esta manera, la evaluación se convierte en un aspecto fundamental en la materialización de la participación ciudadana. Actualmente, el ejercicio de la ciudadanía implica ser portador de derechos y obligaciones cívicas, políticas, sociales; implica ser sujeto obediente de las leyes, elector, contribuyente, opinador público, participante en las políticas públicas, corresponsable en el bien común y también usuario de servicios públicos a los que se tiene derecho por ley. (Aguilar, 2006: 44)

La construcción de la ciudadanía resulta una dimensión de la nueva gestión pública en proceso de desarrollo en nuestro país, puesto que a pesar de que existen aquellos ciudadanos que participan y demandan áreas de oportunidad para hacer efectivo su poder de decisión, todavía se tiene cuenta de una ciudadanía apegada al clientelismo en espera de la asistencia del gobierno.

Al respecto, se pueden identificar tres tipos de ciudadanos: en la base se representa a la gran mayoría, es decir, al ciudadano apático que no desea intervenir en ninguna iniciativa, pero que finalmente es perceptivo; en el estrato siguiente encontramos al ciudadano poco participativo que se limita a cumplir con sus derechos electorales; en la parte superior se ubican los ciudadanos que, además de ejercer su derecho de votar, se involucran en el problemas concretos de su comunidad aunque su actuación e impacto siguen siendo individuales o temporales.

Aquellos programas sociales que pretenden incentivar la participación civil en aras de crear ciudadanos pueden llegar a ser verificables mediante la evaluación correspondiente al diseño de prácticas de participación.

Con respecto a las normas técnicas que desarrolla la gobernanza, expertos enfatizan que dentro de los aspectos normativos, las instituciones son particularmente importantes porque se centran en los derechos y obligaciones, olvidados. Los aspectos normativos de las instituciones de gobierno son vitales dentro de la "frontera" entre lo social y lo político entre lo público y lo privado en cualquier capacidad.

La contribución de la evaluación con base en la gobernanza se traduce en verificar que los actores interactúan en contextos que están colectivamente limitados. Algunas ocasiones tales interacciones son restringidas debido a que adoptan la forma de instituciones y éstas a su vez, dan forma a los intereses de aquellos que interactúan y son a su vez influenciados por ellos.

La institucionalización permite la continuidad de programas que bajo el principio de corresponsabilidad ejercen un cambio en la manera de gobernar, con ello, se permite la continuidad de los mismos y se evita su tránsito como proyectos del partido en el poder. En este sentido, la evaluación manifiesta la credibilidad del programa en medida de su continuación, ya que permite establecer la regularización de las instituciones para su seguimiento.

La ley de transparencia resulta el marco legal en el cual el gobierno ejerce prácticas de transparencia en la administración pública. Siendo una de las normas técnicas más plausibles que adoptó el gobierno federal y a su vez algunas entidades, se engloba únicamente a dar causa a toda solicitud ciudadana de información sobre las tareas del gobierno. La evaluación en este aspecto permite sensibilizar al ciudadano de su derecho a que el gobierno le rinda cuentas, ser proactivos respecto a la oferta de información pública hacia el ciudadano. Hacer de la transparencia y rendición de cuentas un compromiso en el quehacer diario del gobierno municipal constituye uno de los objetivos principales de la nueva gobernación. Sin embargo, en la evaluación de esta ley se recomienda una vigilancia externa para su efectividad, además también depende del Estado de derecho en que se desarrolle, aún cuestionable en la realidad mexicana. Una evaluación acertada permite definir si la ley de transparencia garantiza o no el ejercicio de la información pública, aún restrictiva en algunos datos.

Una de las principales demandas sociales en la actualidad, es la rendición de cuentas por parte de las autoridades así como generar confianza en la ciudadanía sobre el desempeño de los servidores públicos en cuanto al manejo y aplicación de los recursos públicos. Al respecto, la declaración patrimonial, se constituye como un instrumento que permite en primer orden, asegurar el cumplimiento en la declaración patrimonial en tiempo y forma y contribuir en la creación de la cultura de la transparencia y la correcta aplicación de los recursos.

La evaluación a través de la rendición de cuentas, por ende valora la necesidad de los gobernantes de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de vigilar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman. La rendición de cuentas se puede lograr mediante la regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas.

Por su parte la evaluación confirma la aplicación del rendimiento de cuentas a través de mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos, por ejemplo, por medio de sistemas de comunicación que aseguren que las metas planteadas sean oportunamente comunicadas a los ciudadanos, para que las quejas y reclamos sean atendidos por la administración. Sin

embargo, la rendición de cuentas es necesaria siempre y cuando se evalúe la efectividad de su aplicación por organismos externos y de preferencia internacionales que tengan credibilidad y prestigio.

3. Procedimientos

Dentro de los procedimientos convenientes para ser efectiva la gobernanza con miras hacia establecer una relación de confianza entre el binomio Estado-ciudadano están la *evaluación externa de los resultados* de los programas sociales. Si bien el diseño de políticas públicas que involucren directamente a los ciudadanos en su aplicación favorece el sentido confiable de éstos, la evaluación sobre sus resultados por parte de organismos externos lo hace aún más. Esto significa permitir la observación/vigilancia/monitoreo de los efectos de tales programas por parte de organizaciones (ya sea de origen internacional o nacional, privado o público) ajenas a quienes los crean.

La difusión de los resultados y los avances tangibles de éstos propician la credibilidad del gobierno que les aplica, de los ciudadanos que le reciben y ejecutan y de los organismos que les evalúa.

Por otra parte, la *administración descentralizada* puede ser considerada como un componente de evaluación efectivo que aplique en mayor medida la gobernanza. La administración descentralizada se refiere a la habilidad de la administración local para delinear y delegar responsabilidades, así como para asegurar el cumplimiento de las mismas. Para llevar a cabo una administración descentralizada se necesita: presencia de líneas claras de delimitación de delegación de responsabilidades; presencia de sistemas de evaluación que provean retroalimentación sobre resultados en las tareas delegadas; y existencia y alcance de autonomía en los grupos responsables de tareas delegadas.

De la misma manera, dentro de los procedimientos, la *innovación administrativa y gerencial* puede ser una sub-variable de evaluación, ésta se refiere a reformas exitosas implementadas por gobiernos locales, por ejemplo, cambios en procedimientos administrativos, movilización de recursos, reformas políticas, sustentabilidad económica, conservación del medio ambiente, participación de la comunidad, etc.

Los cambios en procedimientos gerenciales se pueden lograr a través de la mejora orientada hacia estándares de servicio, como eficiencia, efectividad y economía. Así como por la generación de medidas apropiadas, no comunes, novedosas y la adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de problemas locales, como degradación ambiental, tenencia de la tierra, incidencia de la

pobreza. La aplicación de técnicas de nueva gerencia pública como la gerencia de la calidad total, nuevas tecnologías, sistematización, entre otras también permiten evaluar la innovación administrativa de los programas sociales.

4. Prácticas

Las prácticas por las cuales se pueden verificar que los programas sociales están empleando la gobernanza suscitan en aquellas que desarrollen la participación ciudadana, la interacción Estado-ciudadano-ONG's, las asociaciones público-privadas, y la creación de redes y la pluralidad de éstas.

La *participación* se refiere a la posibilidad que tiene cada persona, hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses. La participación se construye sobre la base de la existencia de los derechos de libertad de asociación y expresión.

Los indicadores de esta participación, se manifiestan en la representación y rol de nuevos grupos de interés en la decisión, realización y evaluación de proyectos, programas, o políticas que los afectan. Por ejemplo: el nuevo rol del sector privado en la prestación de servicios públicos, programas ambientales, creación de empleo, etc. De igual manera los nuevos roles de la sociedad civil y las ONGs en la realización de programas municipales, gerencia de entidades públicas y mixtas, son indicadores de esta participación. La libertad de prensa y medios en general, así como la existencia de medios de comunicación locales también son indicadores de participación, así como los procesos públicos para la discusión de asuntos importantes para la comunidad, en cualquier nivel.

La participación ciudadana, como eje rector de la política de gobierno, está acompañada de muchas estrategias que reconocen todas las formas existentes y posibles de organización: las asambleas comunitarias, la consulta pública, la interlocución con organizaciones sociales arraigadas en el terrenos de los comités vecinales, la confluencia de actores frente a un tema específico, pero también la generación de alternativas de participación de los ciudadanos que no militan en alguna organización.

La interacción entre el gobierno y sus ciudadanos puede ser considerada una sub-variable de participación. Ésta se refiere a la comunicación abierta entre organizaciones no gubernamentales, el gobierno y la comunidad como un todo. El acercamiento entre tres actores: Estado-ciudadano-ONG's asume la presencia y alcance de esfuerzos de cooperación entre los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad. La evaluación en este aspecto consiste en

verificar la existencia de mecanismos que permitan la consulta entre el gobierno local y sus constituyentes en asuntos de interés general; así como en la revisión de la existencia y alcance de proyectos que son el resultado de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de voluntariado.

Las *asociaciones entre públicos y privados*, también pueden considerarse como otra sub-variable de participación; se refiere a la existencia de un vínculo activo de trabajo conjunto entre el gobierno y el sector privado en los programas locales. Este tipo de interacción se manifiesta mediante la creación y puesta en marcha de políticas e incentivos para promover la participación del sector privado en el desarrollo; la presencia de iniciativas de sectores de la economía para mejorar la eficiencia de la burocracia local, por ejemplo mejoramiento de la tecnología, programas de entrenamiento, etc.; la integración de los sectores privado y público en la plantación, financiación y realización de programas y proyectos públicos.

No sólo los límites entre el Estado y la sociedad se transforman, sino se modifican y se vuelven más permeables. Dónde empieza el gobierno y dónde acaba la sociedad es cada vez más difuso. La frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción. Frecuentemente, estas interacciones están en sí mismas basadas en el reconocimiento de las (inter)dependencias. Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesaria para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral. Estos aspectos conciernen, básicamente, a la relación entre gobernanza y gobierno.

Por otra parte, también la *creación de redes* constituye dentro de las prácticas de la gobernanza una oportunidad para evaluar la cooperación del gobierno con otras entidades y con el fin último el fortalecimiento del sistema más amplio y la creación de capacidad estructural. La evaluación de este aspecto se enfoca a la extensión en número de redes intergubernamentales, redes regionales, intra-locales y de redes de interacción internacional (por ejemplo de un país con otros países de la región) Así también a la extensión de intercambio y cooperación tecnológica; promoción de intereses y agendas comunes; intercambio de aprendizajes, capacitación y entrenamiento.

En los múltiples niveles y ámbitos de política actúan una pluralidad de actores formalmente autónomos pero funcionalmente interdependientes en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones vinculantes. La imagen y el concepto

de red ayudan a comprender mejor la estructura y el funcionamiento del sistema de gobernanza. "La construcción de redes...abarca tanto la dimensión horizontal, en términos de parternario público-privado, como la dimensión vertical, relativa a la inclusión de actores de distintos niveles de gobierno" (Kohler-Koch, 2004:126)

El término red, como el que enfatiza John Peterson, se usa frecuentemente para describir agregados de diferentes clases de actores vinculados en la vida política, social o económica...refleja cómo las sociedades de cultura y economía modernas son todas crecientemente productos de relaciones que implican mutualidad e interdependencia (Peterson, 2004:117)

La interacción que se pretende entre los diversos principios, normas, procedimientos y prácticas para la evaluación de programas sociales no contempla una estricta secuencia o continuidad entre uno y otros, ya que los cuadros no son excluyentes sino más bien incluyentes a tal grado que se presentan de manera simultánea en diversos actores. Este instrumento puede proponer emplearse en conjunto (más recomendable) o solamente incluir algunos aspectos, no obstante entre mayor sea el número de elementos -principios, normas, procedimientos y prácticas-incluidos mayor será la probabilidad de gobernar mediante la propuesta teórica de la gobernanza.

Una vez que se ha explicado el marco metodológico de evaluación para programas sociales que incursionan su diseño en la gobernanza procederemos a su aplicación en el capítulo siguiente para verificar no sólo cómo cada uno intenciona su acción hacia la gobernanza sino también para analizar la evolución que éstos han experimentado.

*IV. Evaluación de programas
sociales a través de la gobernanza:
aplicación de la propuesta
metodológica.*

Dentro de las capacidades del Estado, el gobierno de México había detectado la falta de confianza que generaba un sistema no democrático y en constantes crisis económicas. En el ámbito internacional el prestigio basado en democracia y una apertura de mercado garantizaban la entrada a bloques económicos que representaban la modernidad.

Para que México pudiese introducirse a tales círculos, los gobiernos de la década de los noventa comenzaron a promover políticas de ajustes que aparentaron apertura democrática y ganaron la confianza externa, más no la interna.

En estos cambios que se suscitaron, tal parece que la reforma del Estado se convirtió únicamente en una estrategia de pantalla para la racionalización de recursos públicos con el objeto de construir vínculos económicos con el exterior

La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres niveles de gobierno. (Plan Nacional de Desarrollo 1995: 69)

Esta política trató de beneficiar nuevas formas de organización territorial, en especial de asociación, pero las oportunidades sólo fueron otorgadas a las regiones y espacios más competitivos.

La inserción de México al TLCAN, le exigió al gobierno una organización perfilada en recomponer la credibilidad interna y externa del régimen; diseñar la alternancia política como base de la democracia; y reforma económica por encima de la política. Lo anterior se traducía en que el Estado se tenía que articular flexiblemente con el exterior, democráticamente con la sociedad civil y con más justicia distributiva en las regiones.

Por consecuencia, las prioridades del Estado en política social se basaron en la articulación de los actores sociales, políticos y económicos por la necesidad de inserción a los bloques económicos, mas no por la reacción inmediata del descontento social, a pesar de que éste era evidente. Se desarrolló una "selectividad de las políticas sociales" propuesta por instituciones financieras internacionales, que lo mismo fueron dirigidas a los más pobres que a grupos vulnerables excluidos y en conflicto, como mujeres e indígenas. (Maríñez, 2002:4)

Desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se han implementado programas sociales diseñados para el combate a la pobreza, mejorar la educación y la nutrición de los más desfavorecidos, incentivar la participación ciudadana y la corresponsabilidad. Es precisamente este aspecto que nos interesa evaluar en este capítulo, dado que la introducción del principio de corresponsabilidad en las políticas públicas es un parte aguas en la administración pública mexicana.

La corresponsabilidad constituye uno de los principios básicos que ubica a la gobernanza, en conjunto con otras normas, prácticas y procedimientos, como un mecanismo efectivo para llevar a cabo programas sociales que verdaderamente se propongan producir resultados en conjunto con la ciudadanía.

La evaluación que aquí se aplica tiene como marco teórico el concepto de gobernanza que se desarrolló en el capítulo anterior, el cual mediante el esquema de principios, normas, procedimientos y prácticas permite efectuar un diagnóstico de algunos programas sociales que han intentado introducir la gobernanza y el principio de corresponsabilidad como parte de un instrumento que reduzca los niveles de pobreza, aumente el empoderamiento de la sociedad y su impacto en la (re) construcción de la confianza social.

Ciertamente, se pueden apreciar dos líneas con respecto a los programas sociales que presentamos, por un lado se encuentran los que utilizan la corresponsabilidad como instrumento de implementación de programas de combate a la pobreza (PRONASOL, PROGRESA y OPORTUNIDADES), mientras que por el otro lado se ubican aquellos programas que además de utilizar la corresponsabilidad para incrementar la participación ciudadana y la transparencia, tienen como esencia fundamental la gobernanza (Presupuesto Participativo y Programa de Mejoramiento Barrial). La evaluación de éstos últimos se realizará de manera conjunta por incluir mayores elementos aplicables a la gobernanza.

Cabe señalar que la evaluación aquí presentada mediante un análisis en las deficiencias del diseño de estos programas sociales, permite también vislumbrar la evolución de política social en México desde el clientelismo a la focalización, y de ésta a nuevas formas de implementación que apuestan por primera vez a la participación ciudadana tangible.

La selección de los programas sociales mencionados en este capítulo está basada en su importancia con respecto a la innovación y trascendencia en la introducción del principio de corresponsabilidad, mismo que toma carácter en el marco de la gobernanza, a raíz de ello se presenta una descripción general del programa, seguida por un análisis que pretende evaluar el diseño del programa con base en la aplicación de principios, normas, procedimientos y prácticas.

1. Programa Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad del sexenio 1988-1994 introdujo el liberalismo social como vía para promover las transformaciones sociales de México. En palabras del primer mandatario mexicano de ese entonces, el programa Solidaridad planteaba una modernización nacionalista, democrática y popular.

Será una modernización nacionalista, porque reafirma los valores fundamentales que nos dan identidad como mexicanos; porque abre una nueva etapa al proyecto de la Revolución, porque tiene el propósito explícito de asegurar nuestra soberanía e independencia y la defensa de nuestros intereses nacionales. Será democrática, porque la llevaremos a cabo de manera concertada, *mediante la participación corresponsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores;*...y será una modernización popular, porque tendrá un claro sentido social: elevar el bienestar de nuestros compatriotas. (Salinas, 2002: 74)

Es esta la primera incursión discursiva en el principio de corresponsabilidad en los programas sociales. Sin embargo la enunciación en el discurso no significa la aplicación o traducción en hechos, puesto que PRONASOL no fue un programa que incentivara la práctica de la corresponsabilidad.

Los objetivos del PRONASOL estuvieron fundamentados en los del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, este programa pretendía:

- Mejorar las condiciones de vida de grupos campesinos, indígenas y colonos populares.
- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.
- Promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. (*Programa Nacional de Solidaridad, 1992, p.28*).

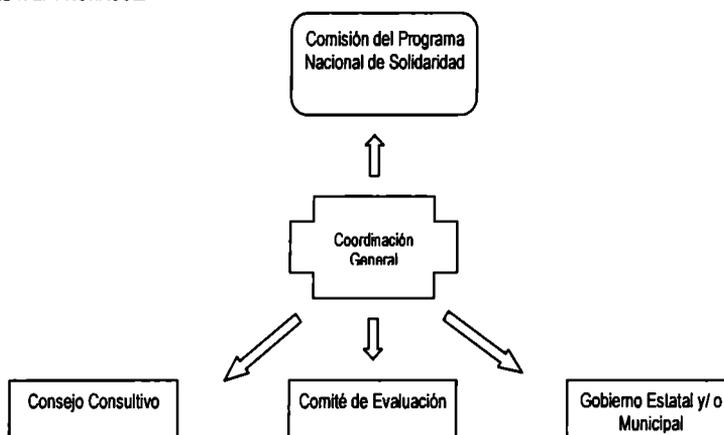
Solidaridad fue el instrumento de la política social del gobierno salinista que atacaría frontalmente a la pobreza, incorporaría la protección al medio ambiente y el equilibrio ecológico.

La innovación del PRONASOL en materia social correspondía a la creación de sus propios organismos. Este programa estaba constituido por una Comisión Coordinadora que además de aprobar los programas, establecía sus criterios y lineamientos, así como los coordinaba con los gobiernos de las entidades federativas y concertaba con los sectores social y privado; el Consejo Consultivo representado por personajes relevantes de las entidades, comunidades indígenas y especialista quienes expresaban sus opiniones para perfeccionar las bases de concertación de los programas instrumentados por ésta; el Comité de Evaluación se encargaba de realizar estudios sobre el impacto social y económico de los programas realizados.

La Comisión contaba con un Coordinador General designado por el Presidente de la República, quien en conjunto con el Gobernador de la entidad, establecía prioridades y Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) instrumentos de planeación y coordinación para extender los beneficios del Programa al país. A su vez, en la realización de estos convenios CUD estaban involucrados los Comités de Solidaridad (CS) para definir, presupuestar, controlar y evaluar los proyectos productivos y las obras de infraestructura y bienestar social.

La operación del PRONASOL estuvo sustentada en una burocratización que comenzaba en los municipios, pues la base del programa era la creación del Consejo Municipal de Solidaridad (CMS) en cada uno de los ayuntamientos. Ese CMS se integró por el presidente municipal, un representante del gobierno estatal, el tesorero municipal, las autoridades auxiliares competentes, y un vocal de control y vigilancia. Lo presidía el titular del gobierno municipal y tenía como funciones principales las de promover la organización de los CS en cada una de las comunidades que integran el municipio, revisar las propuestas que surgieron de dichos comités, vigilar que se cumpliera la normatividad del programa, así como concertar y coordinar las obras y acciones financiadas por fondos municipales. Por su parte los CS eran los encargados de recoger directa y democráticamente en asambleas generales las demandas de la población de sus respectivas comunidades y priorizar la realización de las obras que habrían de llevarse a cabo para que, en etapas posteriores, participaran en su gestión frente al CMS, reunir y administrar las aportaciones del gobierno y vigilar la evaluación y el control de las obras.

Esquema 1: El PRONASOL



Fuente: ONTIVEROS, Guillermo con datos proporcionados por *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

El financiamiento del PRONASOL era aprobado anualmente por la Cámara de Diputados en su partida presupuestal específica del Ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional, y ejercido por los gobiernos estatales, municipales y de manera excepcional por dependencias federales. En este aspecto, el programa se regía de acuerdo con el Manual Único de Operación donde se sustentaban tres mecanismos de programación y presupuestación: coordinación entre las diversas instancias y niveles de gobierno; grupos sociales organizados y entre diferentes órganos de gobierno para la ejecución de obras determinadas. (Ontiveros, 2005:47)

El PRONASOL inició operaciones en 1990 en los 1,421 municipios de mayores índices de pobreza en todo el país. Dentro del presupuesto para municipios, este programa tenía como objetivo primordial transferir recursos adicionales a los que disponía en su presupuesto normal, fortaleciendo sus capacidades financiera y de gestión de las necesidades de sus habitantes

Con el apoyo presidencial, el PRONASOL registró un crecimiento exponencial en el periodo 1988-1993, pues tan sólo su presupuesto aumentó de 680 millones de dólares en 1989 a 950 millones en 1990, 1, 700 millones en 1992 y más de 2,500 en 1993. Durante cinco años el total de la inversión estatal y federal de este programa ascendió a 12 mil millones de dólares. (De León, 2001:460) Para finales de 1973, se habían creado más de 150 mil Comités de Solidaridad (CS locales), lo cual cubría más del 95% de los casi tres mil municipios mexicanos. Es por ello que este programa tuvo un impacto relevante, pues ninguno había permeado anteriormente de tal manera como éste.

Aunado a ello, el PRONASOL contó con una campaña publicitaria bien diseñada, y lo ponía como el programa de gobierno más difundido, no sólo en medios

de comunicación, electrónicos y escritos, sino que en las escuelas también entonaba el "himno a la Solidaridad". No obstante, la solidaridad resultó ser un mero factor publicitario, que más que nada sirvió como instrumento político para mitigar la creciente crisis de legitimidad que experimentaba el PRI y el gobierno de Salinas.

La compleja estructura de este programa propició el fortalecimiento del papel del Estado como proveedor, ya que hizo del otorgamiento *per se* de recursos una política social que servía más para legitimar la figura presidencial y la obra partidista que para disminuir la pobreza, o motivar la participación ciudadana.

Debido al desglosamiento de su estructura, el PRONASOL resultó ser un instrumento burocrático que alentaba la repartición de recursos a expensas de las instituciones democráticas, como partidos políticos, gobiernos y legislaturas estatales y municipales, sin embargo este incremento en la responsabilidad burocrática que había logrado el PRONASOL no fue acompañado de una descentralización efectiva de la toma de decisiones y la rendición de cuentas, por tanto ésta seguía en manos presidenciales.

Con el PRONASOL el gobierno se apropió de los espacios públicos para brindar los servicios públicos que de por sí le competen, pues tomó de ejemplo prácticas antiguas de organización popular, cuya base es la cooperación voluntaria mediante trabajo no remunerado en beneficio de la comunidad, como el *tequio*¹ en Oaxaca, el *sulaltéquetl* en la Delegación Milpa Alta del Distrito Federal, las fajinas² en Puebla, las fatigas en Nuevo León, las mayordomías, las faenas y la mano vuelta, lo mismo que los comités de electrificación, las juntas de vecinos o de padres de familia. El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad lo describía como: "Solidaridad el eje de la nueva política social, que no inventa la solidaridad; tampoco se apropia de ella o la suplanta. La retoma como un valor profundamente arraigado en nuestras tradiciones y funda sobre ella una nueva manera de hacer las cosas" (1994).

Los proyectos que financiaba el programa se agruparon en tres categorías:

¹ El *tequio* (del náhuatl *téquitl*, trabajo o tributo) es una forma organizada de trabajo en beneficio colectivo, consiste en que los integrantes de una comunidad deben aportar materiales o su fuerza de trabajo para realizar o construir una obra comunitaria, por ejemplo una escuela, un pozo, una barda, un camino, etcétera.

En la época colonial, *tequio* era un tributo impuesto a las comunidades indígenas por una autoridad de la colonia que se pagaba con trabajo. Esta práctica sobrevive en el siglo XXI principalmente en comunidades con un fuerte arraigo en sus tradiciones indígenas, como en Oaxaca, donde el *tequio* es un componente importante del sistema de usos y costumbres que norma la vida comunitaria.

² En algunos casos el trabajo solidario que representa los *tequios*, fajinas y la obra social comunitaria han permitido a sus comunidades vencer retos difíciles y estrechar los lazos de hermandad.

- **Bienestar social:** construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje, escuelas, instalaciones deportivas, centros de salud, calles, parques, jardines y obras de urbanización, entre los principales rubros.
- **Apoyo productivo:** perforación de pozos para riego; construcción y reparación de canales, bordos, unidades pecuarias, estanques rústicos y empacadoras de productos agrícolas; así como la realización de acciones de nivelación de suelos y despietre.
- **Infraestructura:** construcción y rehabilitación de caminos rurales, puentes y centros de acopio, así como la electrificación de poblados rurales y colonias populares.

Dentro de estos proyectos se agruparon 40 subprogramas y acciones específicas como las que describe la tabla 1.

Tabla 1: Programas del Programa Nacional de Solidaridad.

1. Programas de beneficio social familiar	
1.1 Salud	1.2 Infraestructura educativa
1.1.1 Programa IMSS- Solidaridad	1.2.1 Escuela digna
1.1.2 Acuerdo Solidaridad – Secretaría de Salud	1.2.2 Niños en solidaridad
1.1.3 Hospital digno	1.2.3 Escuela en solidaridad
	1.2.4 Maestros jubilados
	1.2.5 Apoyo al servicio social
2. Programas de beneficio social comunitario	
2.1 Desarrollo urbano	2.2 El programa nacional de solidaridad en la infraestructura carretera y de caminos rurales
2.1.1 Agua potable y alcantarillado	
2.1.2 Electrificación	
2.1.3 Urbanización	
2.1.4 Espacios deportivos	
2.1.5 Proyectos ecológicos	
2.1.6 Vivienda	
2.1.7 Regularización de la tenencia del suelo	
2.1.8 Alimento y abasto	
3. Programas especiales	
3.1 Programas sociales	3.2 Programas de apoyo a comunidades indígenas
3.1.1 Correos y telégrafos	3.2.1 Desarrollo económico
3.1.2 Programa paisano	3.2.2 Bienestar social
3.1.3 Solidaridad penitenciaria	3.2.2.1 Salud
3.1.4 Jornaleros agrícolas migrantes	3.2.2.2 Ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en comunidades indígenas en extrema pobreza
	3.2.2.3 Educación
	3.2.2.4 Fomento al patrimonio cultural
	3.2.2.5 Procuración de justicia
3.1.5 Mujeres en solidaridad	3.2.3 Brigadas de solidaridad
3.1.6 Mujer indígena	
4. Programas productivos	
4.1 Fondos para la producción	4.5 Solidaridad para la pequeña minería
4.2 Apoyo a cafecultores	4.6 Fondo nacional de empresas de solidaridad
4.3 Apoyo a productores forestales	4.7 Solidaridad obrera
4.4 Pescadores ribereños y acuacultura	
5. Programas de alcance territorial	
5.1 Fondos municipales	5.2 Programas de desarrollo regional

Fuente: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994.

Los resultados del PRONASOL están distantes de los objetivos por los cuales fue implementado, pues paradójicamente la pobreza aumentó en el periodo de este programa,

como lo señala el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo "México: Evolución económica, pobreza y desigualdad" (1997) en esta tabla 2.

Tabla 2

Lineas de pobreza INEGI
(Pesos trimestrales/Dólares per cápita)

Línea	Unidades	1984	1989	1992	1994
Urbana extrema	Pesos corrientes	4,969	36,400	167,955	198,287
Rural extrema		4,233	68,810	124,751	147,280
Urbana moderada		9,938	172,800	335,910	396,573
Rural moderada		7,408	120,418	218,314	257,740
Urbana extrema	Dólares corrientes	24	32	53	50
Rural extrema		20	26	39	37
Urbana moderada	(US)	47	64	106	99
Rural moderada		35	45	69	64

*Fuente: INEGI (1993)

El PRONASOL es muestra de un programa social que funcionó con fines electorales. En el estudio de Michelle Dion (2000) se presenta la influencia que tuvo el PRONASOL con respecto al apoyo popular, puesto que no sólo se asignaron cantidades sustanciosas para su desarrollo, sino que Salinas también invirtió mucho tiempo en publicarlo y darlo a conocer, incluso viajó por todo el país inaugurando obras y ceremonias dedicadas al programa.

A pesar de que el PRONASOL fue constituido como un programa en combate a la pobreza, cerca del 20% de su presupuesto se dedicó a hacer obras de infraestructura básica y obras públicas que no tuvieron un propósito específico, es por esta razón que los resultados no impactaron en la reducción de la pobreza. En general los críticos del PRONASOL opinan que fue creado para resolver problemas que enfrentaba el gobierno priísta para finales de los años ochenta, pues no sólo pretendía redefinir el papel del Estado mexicano, de acuerdo con la lógica neoliberal, sino que se creó para restablecer los vínculos entre el presidente y las comunidades mexicanas. En efecto, dado que el financiamiento federal del PRONASOL debía ser equivalente a las contribuciones estatales y locales, los consejeros estatales del PRI y de los partidos de oposición fueron obligados a contribuir económicamente en un programa cuyo propósito era aumentar la popularidad de Salinas.

El estudio que realizó Michelle Dion (2000:360), muestra que el impacto en la aceptación social del PRI por el apoyo del programa fue poco significativo en comparación con las demandas sociales. Si algo ayudó al PRI en la recuperación del

voto en 1994, fue el efecto directo de los subsidios para la producción de uno de los subprogramas de PRONASOL. Por tanto, aunque el total de los recursos asignados por el PRONASOL no ejercieron tanto efecto político sobre el porcentaje de votos para 1994, sí funcionó para que la presencia del PRI permeara en todos los rincones del país. Los fondos asignados a los subsidios para la producción sí estuvieron medianamente relacionados con la recuperación de dicho partido en las elecciones de 1994.

El programa social de Salinas dejó atrás el cumplimiento de los objetivos que le caracterizaron, no sólo en cuestiones de pobreza, sino también participación ciudadana. Aplicando el instrumento de evaluación que proponemos encontramos que:

- En cuanto a la aplicación de principios de la gobernanza, el principio de solidaridad quedó meramente en el título del programa puesto que el desarrollo de capacidades a través de recursos federales otorgados a los campesinos, comunidades indígenas y obreros, no propició de ninguna manera la solidaridad entre éstos sino que la transferencia de recursos estuvieron condicionados al apoyo del presidente y de su partido.
- A pesar de haber incluido en el discurso la participación corresponsable de los ciudadanos no se obtuvieron resultados contundentes en cuanto a este principio, la ayuda que ofrecía PRONASOL se basó en criterios políticos que mantuvieron el carácter paternalista del gobierno, así como una burocracia tan estructurada que dificultaba la canalización eficiente de los recursos.
- Dentro de las normas técnicas de evaluación de la gobernanza la carencia de instituciones y de un marco legal que pudiera amparar a los ciudadanos en la denuncia de abusos y condiciones impuestas para la transferencia de recursos del PRONASOL dejó en claro que este programa poco tuvo que ver con normas que propiciaran la gobernanza.
- No fue sino hasta finales del sexenio de Carlos Salinas cuando se pensó en la institucionalización del PRONASOL a través de la Secretaría de Desarrollo, no obstante la falta de continuidad del programa minimizó los servicios básicos que creó.
- La evaluación de los procedimientos del PRONASOL muestra que a pesar de haber sido un programa diseñado para la "modernización popular", creó sus propios mecanismos de control, mismos que resultaron en una centralización excesiva del programa, dando origen a una burocracia complejamente estructurada que obstaculizaba la participación de la sociedad.
- Además la extensiva ampliación de éste mediante subprogramas desfavoreció su capacidad de atender las necesidades más apremiantes de la población,

pues tratando de desarrollar una mayor complementación entre los problemas sociales no concentró esfuerzos en ninguno, y por tanto los resultados estuvieron dispersos.

- Probablemente el resultado más visible fue el desarrollo de infraestructura en zonas rurales. No obstante la infraestructura no fue acompañada de incentivos para continuar el desarrollo social por tanto el impacto de ésta es cuestionable en términos de cumplimiento de objetivos.
- El PRONASOL careció de mecanismos de evaluación tanto propios como externos, esto debido a que el presidencialismo ejercido en tiempos de su implementación bloqueó toda clase de adecuaciones para la mejora, ya que era visto como la creación más plausible del Presidente diseñado para el bienestar social.
- Debido a la falta de evaluación de este programa, pues lo que existen se realizaron varios años posterior a éste, los resultados desacreditan al gobierno y a la planeación federal en materia de ayuda social. Además de cumplir en gran medida con los procedimientos esenciales que caracterizan a la gobernanza.
- En la evaluación de las prácticas del PRONASOL cabe destacar que en este programa la implementación de la participación ciudadana e incentivos para la cooperación de la sociedad quedó en el sentido discursivo, mas no fue aplicado realmente.
- Si bien es cierto que el programa fue creado para impulsar la participación civil, la evidencia presenta todo lo contrario, pues resultó llevar a cabo prácticas clientelares. El PRONASOL fue un programa comprador de votos y utilizado para "limpiar" la figura presidencial, quedando rezagada la participación civil, y por tanto su vínculo con prácticas propias de la gobernanza.
- Se propició la manipulación política, canjeando apoyo electoral con beneficios del PRONASOL. El presupuesto destinado al programa fue mal distribuido porque se encargó de realizar obras y construcciones en vez de reducir los niveles de pobreza. Además, en sus prácticas tuvo como prioridad la promoción publicitaria que mostraba las acciones gubernamentales con respecto al programa en vez de motivar a la participación o presentar resultados. y que contribuyó a mejorar la imagen del presidente.

El establecimiento de un programa no garantiza en absoluto el éxito del mismo de los cuales la mayoría, en particular los que hacen referencia hacia la responsabilidad social (como el PRONASOL), son los que más probabilidad de fracaso tienen, aún

cuando son también los que más influencia ejercen en la opinión pública, pues pese a que no pueden resolver directamente los problemas para los que fueron creados, se conforman con una fuerte propaganda y general amplias corrientes de opinión. (Kliksberg, 1993:73)

Dadas las condiciones en las que finalizó el sexenio de Salinas y la crisis económica que se produjo, la atención al Programa Solidaridad en cuanto a sus resultados fue desviada y verdaderamente no se evaluó. La Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL absorbió este programa en su estructura, pero como estaba tan identificado con la figura presidencial, no tuvo mayor impacto en el sexenio siguiente.

2. Programa PROGRESA

El programa de Solidaridad sobrevivió el primer año del mandato de Zedillo, quien posteriormente lo sustituiría por uno llamado Programa para Superar la Pobreza. Dicho programa, no alcanzó la popularidad del PRONASOL y los recursos federales para éste disminuyeron al inicio del gobierno. Ernesto Zedillo había comprendido que para (re) establecer los vínculos entre la sociedad y el Estado dados los acontecimientos que se habían presentado al inicio de su sexenio, era necesario un verdadero combate a la pobreza.

En 1997 el gobierno federal creó el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Este programa se diseñó con la intención de "hacer que converjan en el núcleo familiar la educación, la salud y la alimentación, dando especial atención a las niñas y a los niños" (Tercer informe de Gobierno, *Alcances y Retos*, septiembre 1997); se empezó a aplicar en diez estados y 160 familias con los mayores índices de pobreza en el país, hasta llegar a 2.6 millones de familias para su término en el año 2000.

PROGRESA se enfocó a brindar educación, salud y nutrición para "las familias más pobres de las zonas más pobres" de México. Los fondos para la educación refirieron becas para niños y niñas con el propósito de que recibieran educación básica y media, así como fondos para mejorar la infraestructura educativa y capacitar a los maestros y administradores escolares. Las familias beneficiarias de este programa recibirían atención médica gratuita; las madres ayuda económica mensual y los niños complementos nutricionales gratuitos.

Los objetivos de este programa fueron: (ProgresA, 1997: 39)

- mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y de cuidado de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.

- Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o la desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten el aprendizaje escolar.
- Procurar que los hogares dispongan de los medios y recursos suficientes para que sus hijos complementen la educación básica.
- Inducir la responsabilidad y la participación de los padres y de todos los miembros de la familia a favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes la educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y respaldo comunitario en las acciones de PROGRESA.

El enfoque únicamente en tres aspectos primordiales del desarrollo social, favoreció al cumplimiento de los objetivos, fundamentalmente porque estuvo dirigido a niños, mujeres y jóvenes.

La participación social a la que se refirió PROGRESA dirigió el sentido sobre la responsabilidad de las familias de cumplir con las asistencia escolares y médicas. Aunque en el texto del mismo señala que "la participación comunitaria es un elemento fundamental para el buen desarrollo del Programa y el logro de sus objetivos" (Progres, 1997:6), en los hechos desplazó su foco de operación del nivel comunitario al familiar, evitando estructuras organizativas como los comités de Solidaridad de la política anterior. PROGRESA contribuyó a desarticular los 150 mil comités de solidaridad y que estaban ligados a proyectos desarrollados en 2, 378 municipios del país. (Salinas, 1993:66)

A diferencia del PRONASOL, este programa aparece menos politizado, pero más centralizado, con menores alcances, y menor coordinación -en sus inicios- con el resto de las políticas de combate a la pobreza y promotor de una participación social de baja intensidad, en la medida que establece como espacio de operación el interior de las familias beneficiadas. En este sentido, PROGRESA no sólo promovió la participación dentro del seno familiar sino la corresponsabilidad de los mismos miembros para comprometerse en llevar a cabo las acciones que exigía la inscripción del programa como asistir a las citas médicas y a las sesiones escolares.

La focalización que realizó esta política para la distribución de recursos, fue estrictamente mediante el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), lo que le permitió enfocar sus acciones a las zonas rurales más marginadas. Este mecanismo para la distribución de recursos denota la escasez de los mismos, pero como su utilización es indispensable, se establecen criterios como la marginación. PROGRESA elaboró padrones de familias en pobreza extrema en cada una las regiones con mayor índice de marginación, tomando en cuenta características

socioeconómicas tales como: jefatura del hogar, características de tamaño de los hogares, composición por sexo y edad de los miembros de los hogares, alfabetismo y nivel educativo de cada miembro, actividad económica e ingreso de las personas, posesión de bienes, característica de vivienda y presencia de personas con capacidades diferentes. Estos indicadores se usaron para aplicar un sistema de puntaje homogéneo en todo el país. (ProgresA, 1997:52-54)

El contenido educativo del programa incluye becas escolares para los niños y adolescentes de las comunidades rurales más pobres del país. Las madres de éstos recibieron la ayuda con el fin de que envíen regularmente a sus hijos a la escuela. Los montos de estas becas se determinaron considerando los ingresos potenciales que un niño obtendría si se incorporara a la fuerza laboral o la productividad que generaría para su familia si en vez de asistir a la escuela, trabajara. Estas becas fueron más altas para niñas en nivel secundaria, ya que tienden a la deserción escolar a edad más temprana.

En cuanto a salud y alimentación, el PROGRESA se encargó de entregar suplementos alimenticios a los niños de cuatro meses a dos años de edad, a menores de cinco años que se encuentren en desnutrición y madres en etapa de lactancia, a través del IMSS-Solidaridad. Bajo un esquema de citas, el médico verificaba el efecto de los suplementos alimenticios pues en cada visita, se pesaba y se medía a los niños y mujeres embarazadas con el fin de obtener indicadores peso para la talla, talla para la edad y peso para la edad. Cada dos meses, el personal médico enviaba la certificación de asistencia a PROGRESA, quien después de verificarla emitía los apoyos monetarios bimestrales para la alimentación. Aquellas madres que no cumplían con la asistencia o con la dotación de complementos para sus hijos, se les retiraba la ayuda económica.

Otra de las ayudas que brindaba el PROGRESA era la transferencia monetaria mensual de 135 pesos a las madres (dato con respecto al segundo semestre del 2000) para la alimentación de todas las familias beneficiarias, sin importar su ubicación, tamaño o composición. Se tenía derecho a este apoyo siempre y cuando asistieran a las visitas médicas programas. Cabe señalar que las transferencias estaban limitadas a 820 pesos por familia al mes, y que la cantidad nominal era modificada en enero y julio de cada año para ser ajustada a los gastos familiares.

Los resultados del PROGRESA han sido evaluados por el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias. En los primeros tres años de su aplicación, el estudio indica que el programa había reducido en 8% el nivel de pobreza de las comunidades donde fue aplicado, así también había incrementado de manera significativa la inscripción a la escuela de niños y niñas particularmente; los

niños y adultos también tuvieron un decremento de 19% en el número de días que se enfermaban; y en alimentación se redujo la baja talla para la edad entre los niños de 12 a 36 meses de edad.

En otras áreas de evaluación, las características del diseño de PROGRESA por dar el control de los beneficios monetarios a las mujeres, les ha permitido tener mayor poder de decisión dentro de la familia. Al respecto, las mujeres contaban con un mayor nivel de "empoderamiento", definido éste como el aumento de la confianza en sí mismas, así como el control de sus acciones y sobre los recursos familiares. Pudiera pensarse que la ayuda económica fomentaba la holgazanería para ser autosuficientes mediante el trabajo propio y creaba dependencia de sus beneficiarios, pero el estudio muestra que no existe evidencia de que los adultos estuvieran trabajando menos debido a los beneficios de este programa.

La evaluación muestra que el método de focalización de PROGRESA fue efectivo para identificar a las familias que participaron en el programa. La precisión en la focalización, tanto en términos de la selección de localidades donde era más probable encontrar hogares de escasos recursos, como para seleccionar a las familias más pobres dentro de estas localidades, fue adecuada (Skoufias, Davis y Behrman, 1999:14). Sin embargo, la precisión del método disminuye cuando se trata de distinguir entre localidades en niveles moderados de marginación. La focalización del programa no fue perfecta, y fue relativamente más efectiva para identificar a los hogares en pobreza extrema, que cuando se trataba de aquellos moderadamente pobres. Las ganancias de la focalización eran mayores en las comunidades rurales de mayor tamaño, pues era probable que los beneficios de ésta se incrementaban en la medida que el programa expandía su cobertura hacia zonas urbanas y semi-urbanas.

En cuanto a la reducción de la pobreza, PROGRESA logró disminuirla en 8%. Si bien un índice menos al respecto traduce que el programa modificó los índices de pobreza, también es cierto que existen reducciones significativas, cuyo impacto es apreciable, y otras que no lo son, como el indicador final que presentó PROGRESA. La mayor deficiencia de éste radica en que consideró que quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza son igualmente pobres, sin tomar en cuenta que incluso dentro de los pobres existen otras familias que son todavía más pobres. Los indicadores de Foster, Creer y Thorbecke, que miden la brecha y la severidad de pobreza, asignaron una ponderación mayor a los hogares más pobres. Bajo estos parámetros, el nivel de pobreza medido con la brecha de pobreza se redujo a 30%, mientras que el índice de severidad de la pobreza determinó 45%, dicho entonces, los resultados de PROGRESA sugieren que la reducción se apreció mayormente entre los hogares más pobres entre los pobres.

Con respecto a los resultados en la educación, se concluyó que en todos los casos PROGRESA tuvo un efecto positivo sobre la inscripción a la escuela, tanto para las niñas como para los niños. A nivel primaria aumentó la inscripción a la escuela entre 0.74% y 1.07% para los niños y para las niñas entre 0.96% y 1.45% (Schultz, 2000). El incremento que se dio a nivel secundaria, fue para las niñas entre 3.5% y 5.83% para niños y de 5 y 8% para las niñas.

En cuanto a los índices de salud, el análisis del IFPRI indicó que en las zonas en donde operaba PROGRESA, se logró que los niños más pequeños fueran menos vulnerables a las enfermedades. En particular, entre los niños de 0 a 5 años la incidencia de enfermedades fue 12% menor que entre aquellos que no participan. (Gertler, 2000) A su vez, los adultos entre 18 y 50 años tuvieron una importante reducción en el número de días en que se enfermaban, pudieron caminar alrededor de 7.5% más sin sentir fatiga, y los mayores de 50 años que son beneficiarios presentaron muchos menos días en cama por enfermedad. En relación con la atención prenatal, la evaluación indica que PROGRESA aumentó 8% las visitas para iniciar la vigilancia prenatal en mujeres que estaban en el primer trimestre de su embarazo, lo cual permitió un mayor control y menor riesgo de la madre y el niño en el alumbramiento.

En cuestiones alimentarias, el estudio presentó la evidencia de que una porción significativa de los niños beneficiarios del PROGRESA no recibían con regularidad los suplementos alimentaciones, esto debido a que en muchos hogares se compartían con otros miembros de la familia, lo que sugiere que eran diluidos, lo cual no reflejó el impacto que debería en cuanto a peso y talla. El INFPRI estima que el impacto de los suplementos alimenticios por sí solos podría haberse convertido en un aumento de 2.9% en sus ingresos durante toda la vida (Behrman y Hoddinott, 2000:31)

Con respecto a las ayudas monetarias, se encontró que la operación del programa aumentó el 10.5% del consumo calórico de las familias inscritas. No sólo se incrementó la adquisición de alimentos sino también la calidad de dieta en lo referente al consumo. Las transferencias monetarias de PROGRESA constituyeron un aspecto importante relacionado con los cambios en los patrones de toma de decisiones dentro de los hogares. El hecho de entregar dinero a las mujeres, obligó a los hombres a reconocer, entre ellos y la comunidad la importancia de la mujer y su responsabilidad para atender a la familia. No obstante, se tuvo también el riesgo, dada la cultura, de la violencia a la mujer por parte del hombre para hacer uso del ingreso que proviene de PROGRESA.

Las críticas que se le hacen a PROGRESA están relacionadas con los mecanismos para seleccionar a los beneficiarios, entre ellas cabe destacar dos

aspecto técnicos importantes según describe Carlos Barba (1999) el índice de marginalidad no es una medida apropiada para focalizar ya que éste mide tan sólo marginación y no pobreza, ambas condiciones presentan proporciones diferentes. En efecto, la misma gente beneficiaria opinó que no estaba de acuerdo que se ayudaran a unos pobres y no a otros, puesto que dentro de la comunidad se autoconsideraban como pobres al decir "todos son pobres" y necesitados. Sin embargo, cuando las personas fueron entrevistadas para la selección de beneficiarios para el programa, su misma pobreza les impidió aceptarlo, ocultando sus verdaderas condiciones de vida por pena. En verdad, la canasta normativa alimentaria no puede considerarse como un parámetro suficiente para separar a los pobres más pobres (extremos) de los pobres menos pobres, es falso el supuesto de que los hogares que se hallan por encima del umbral mínimo de alimentación, se hallan también por encima de las necesidades básicas. (Boltvinik, 1995:12-13) Los recursos para el programa son escasos, por ello se recurre tanto a la selección por este tipo de características.

Cuando se aplican criterios de selectividad tan específicos como los realizados por PROGRESA se tiene el riesgo de crear desigualdad entre los grupos que se veían como iguales; pues antes del programa todos en el área seleccionada eran pobres, no se hacía diferencia entre pobres y pobres extremos, al inscribir a las familias en extrema pobreza la ayuda del programa cambian su status y también las relaciones dentro de su comunidad, ya que dicha ayuda llega a provocar cierto encono comunitario entre quienes son beneficiarios y quienes no. Como lo manifiesta Julio Boltvinik "el PROGRESA discrimina a la gente y lo hace aparecer como un mérito, anuncian abiertamente que no atiende a todos sino sólo a unos cuantos de una comunidad aislada en donde yo creo que nadie está exento de la pobreza. El PROGRESA también se inscribe en esa línea de modelos promovidos por la comunidad internacional a través de organismos como Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional" (1998:12-A)

Con lo que respecta a la aplicación del instrumento de evaluación que proponemos encontramos que:

- En la evaluación a través de los principios, la corresponsabilidad promovida en este programa se limitó a delegar en las madres de familia las visitas al médico y la asistencia escolar, sin embargo el principio de corresponsabilidad extiende responsabilidades más complejas en cuanto a la vigilancia, diseño, implementación, interacción y en sí todas aquellas actividades que surgen de la reciprocidad. Por un lado, PROGRESA involucró a los miembros de la familia dentro de las responsabilidades que daban seguimiento del programa, en vez de asistirles "a puerta de calle" la transferencia de recursos, como en sexenios

anteriores; y por otro lado, no hizo extensiva la corresponsabilidad pues la limitó de tal manera que pareció ser un programa asistencialista.

- Dentro de las normas éticas de evaluación de la gobernanza, PROGRESA presenta una falta compromiso social, puesto que el cambio de las políticas para estimular la participación ciudadana no sólo debe quedar intencionado en los organismos de orden federal sino en las actividades diarias de la mayoría de los ciudadanos, en el compromiso social que instaure cada programa con el ciudadano, y es ahí donde se carecen resultados.
- Por su parte, la evaluación de normas técnicas muestra un punto a favor del programa social debido a que se fortaleció mediante la Institucionalización. A partir del 2001 la Secretaría de Desarrollo Social efectuó una fuerte campaña en contra de la corrupción en los programas sociales, incluyendo PROGRESA, misma que necesitó de la creación de una Unidad de Transparencia y Combate a la Corrupción de la Secretaría, trabajando de manera paralela con la Contraloría de la Federación, y poniendo énfasis en la prevención integral de la corrupción.
- La transparencia con que se manejaron los recursos también impactó en la confianza social del mismo, pues no sólo se permitió la vigilancia externa de la sociedad civil, sino que se promovió la denuncia para aquellos políticos que lo utilizaran con fines partidistas o clientelares sin represalias para los beneficiarios.
- En la evaluación por procedimientos de la gobernanza, resulta plausible que el PROGRESA haya permitido evaluaciones externas en cuestión de sus resultados y la participación de organizaciones civiles para su gestión. Esto sí da cuenta de un ejercicio público en gobernanza, por ende le otorgó un toque de credibilidad al programa y se reiteró el apoyo al mismo.
- Incluso, organismos internacionales han reconocido los avances que se tuvo, proyectando una imagen de mejora en el bienestar de los mexicanos en condiciones de pobreza a nivel internacional.
- Otro de los elementos favorables de este programa fue la innovación administrativa que empleó al diseñar un programa que introdujo la focalización como mecanismo de selección para la distribución de los recursos. No obstante, este instrumento resulta también desfavorable, en el sentido de ser un programa excluyente y discriminador, pues en efecto no incluye a todos los ciudadanos en condiciones de pobreza, así como emplea parámetros de discriminación para este efecto. Al respecto existe una contraposición entre procedimientos y las prácticas puesto que la focalización crea distanciamiento

entre grupos sociales que antes se consideraban homogéneos, y sin intención polariza desfavoreciendo a la formación de redes como práctica de la gobernanza.

- En relación a la evaluación por prácticas en gobernanza, con el PROGRESA, por primera vez, se hace efectiva la participación de la sociedad en los procesos de transparencia de un programa social como éste, lo cual revela el principio de un gobierno que propone involucrar a la sociedad para la co-vigilancia, pues se capacitaron a 124 organizaciones de la sociedad civil como contralores sociales. "Nuestro gran reto es que para el 2003, cuando habrá de renovarse la Cámara de Diputados, abarquemos todo el país con organizaciones capacitadas, vigilando y certificando que nuestra Secretaría (SEDESOL) trabaja de manera transparente y nuestros programas se aplican única y exclusivamente bajo criterios de desarrollo social." (Josefina Vázquez Mota, Conferencia Internacional contra la Corrupción, 2001:7)
- Desafortunadamente, en este programa detectamos un vacío en la creación de asociaciones público-privadas para impulsar el desarrollo. Si bien los resultados de PROGRESA muestran un indicio de confianza social al transparentar la gestión y la distribución de recursos, permitir la participación civil y de instituciones internacionales, incluso académicos, en la vigilancia, y que hubo un cambio en los niveles de pobreza; también es cierto que se tiene que verificar la eficiencia del programa para la dotación de infraestructura, creación de empresas comunitarias y otorgamiento de becas escolares.
- Este programa, en el aspecto de la vigilancia promovió la interacción Estado-ciudadano-ONG. No obstante, a nivel de los beneficiarios, pareció preocuparse más por contar a los pobres extremos en zonas marginadas, que por abordar y enfrentar las verdaderas causas de esta condición, fuertemente ligadas a problemas de empleo o ingreso, puesto que en el diseño del programa no se tienen prácticas que generen mayor interacción entre Estado-ciudadano y ONG. Si este programa benefició a 2.6 millones de familias que pasaron de la extrema pobreza a la pobreza "a secas", ello no nos garantiza una mejora real que reivindique la relación del binomio Estado-ciudadano en términos de confianza.

PROGRESA continuó su operación hasta los primeros años del sexenio siguiente a pesar de no haber sido el programa social del partido que había ganado la presidencia. Vicente Fox lo adoptó como política social, sin embargo a mitad de su periodo cambiaría de nombre a Oportunidades.

3. Programa OPORTUNIDADES

En el marco de OPORTUNIDADES el diseño del programa fue una continuación a lo que venía haciendo PROGRESA en el sexenio anterior. En vista de ello, dado que el programa sólo ha cambiado de nombre, nos concentraremos en la evaluación de esta segunda fase de la implementación de PROGRESA-OPORTUNIDADES.

El programa OPORTUNIDADES, principalmente con la estrategia CONTIGO, encuentra muchas fortalezas en cuanto a resultados de reducción a la pobreza. La evaluación a la que se sujetan permiten detectar los avances en materia de reducción de pobreza, además la introducción a la Ley General de Desarrollo Social es un intento potencialmente valioso de institucionalizar la estrategia de desarrollo social y ofrecer una mayor continuidad entre las administraciones gubernamentales.

No obstante existen retos que aún faltan por alcanzar como el aseguramiento de la autorrealización de quienes dejan de ser beneficiarios del programa, así como el fortalecimiento de rendición de cuentas, especialmente en gobiernos estatales y municipales, hasta la incorporación social de grupos excluidos e implementación de otros elementos de la gobernanza.

Dentro de las nuevas implementaciones que hace este programa con respecto a su antecesor es la Ley General de Desarrollo Social, la cual incluye organismos que supervisen las políticas y la implementación mediante un Consejo de Evaluación, una Comisión Nacional para el Desarrollo Social, una Comisión Intersecretarial y un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social. Esta nueva ley también declara que los ejecutores principales, pero no exclusivos, de algunos de los programas de desarrollo social, serán los municipios y contempla un requerimiento de que el gasto en desarrollo social no se reduzca en términos reales con respecto al año anterior.

El programa OPORTUNIDADES ha alcanzado a incluir al 60% de la población que vive en pobreza extrema en áreas rurales según la encuesta en hogares de 2002. Sin embargo, aún quedan brechas en la provisión de servicios básicos, en especial para los que viven en la pobreza extrema, y una cobertura incompleta del sistema de protección social, para la salud, la vejez y el desempleo.

En materia educativa desde 2001 OPORTUNIDADES, extendió los beneficios educativos a individuos de hogares pobres, de 14 a 20 años de edad, matriculados en la educación media superior. A sólo un año de su operación, el programa ofreció más de 400,000 becas para este nivel, cuyo impacto neto fue un incremento de 38% en las tasas de matriculación en las áreas rurales, y de 6% en las urbanas (Rubalcava y Teruel, 2003). Una extensión adicional de este programa y que no contempló PROGRESA fue "Jóvenes con Oportunidades", que consiste en un fondo de ahorros para los egresados de la secundaria que desean continuar su educación y terminarla

antes de cumplir los 22 años de edad. Los estudiantes pueden cambiar por efectivo sus puntos acumulados y utilizarlo como colateral para microcréditos, como enganche para comprar una casa o para mejorar su vivienda, para pagar un seguro de salud o financiar su educación superior. Este diseño es prometedor, pero sus impactos se verificarán cuando exista una evaluación de impacto rigurosa.

El programa OPORTUNIDADES ha sido evaluado bajo diferentes aspectos por organismos internacionales como Banco Mundial, incluso ha sido reconocido por la OCDE como una de las tres mejores iniciativas de inversión familiar entre las treinta economías del mundo, así también ha recibido el reconocimiento de la CEPAL como un programa que está dando resultados en combate a la pobreza.

Sin embargo, aplicaremos una evaluación más mediante la propuesta teórica de la gobernanza encontramos que:

- En la evaluación de las normas técnicas que emplea la gobernanza este programa presenta una ventaja con respecto a PROGRESA en cuanto a su institucionalización puesto que con OPORTUNIDADES el Congreso aprobó la Ley General de Desarrollo Social, la cual institucionaliza la política social por medio de organismos que serán integrados por miembros de la sociedad civil. Además regulariza la partida presupuestaria para la política social con el fin de evitar que ésta siempre cambie cada año.
- También existe un fortalecimiento en la rendición de cuentas, esto debido a que se institucionalizó a nivel federal la Ley de Transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo a nivel municipal y estatal todavía se requiere una mayor vigilancia; aún así existen complementariedades significativas entre medidas que buscan mejorar los incentivos entre las autoridades y las dependencias que implementan los programas y los mecanismos locales de rendición de cuentas que buscan fortalecer la participación de la población.
- En la evaluación con respecto a los procedimientos, OPORTUNIDADES ha establecido una descentralización favorable, pues el gasto y manejo de los programas lo hace directamente el municipio, como primer nivel de acción gubernamental.
- De la misma manera, la evaluación externa es uno de los procedimientos favorables con los que se ha manejado OPORTUNIDADES, no obstante, incluso dentro de sus mismas evaluaciones, se limitan sólo a algunas áreas. El monitoreo parcial que se presenta resulta insuficiente para los 104 programas de OPORTUNIDADES.
- Con respecto a la evaluación de las prácticas y los principios OPORTUNIDADES aún no ha desarrollado claramente cómo resolver las

mismas carencias que vienen desde su antecesor. Lo cierto es que este programa ha (re) considerado la imagen de los programas sociales a nivel internacional y paulatinamente en la percepción de los ciudadanos. Se da cuenta de que los beneficios sociales ya no son canjeables por votos pero sobretodo se comienzan a abrir espacios de participación cada vez más incluyentes y demandantes de ciudadanos interesados en la interacción con el gobierno y con la misma sociedad.

4. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo significa adoptar prácticas diferenciadas de gestión presupuestal dentro del municipio, en las que el ingrediente innovador consiste en abrir canales de participación popular para asignar los recursos públicos en las municipalidades. Dicha práctica promueve mejoras en el nivel de eficiencia de la asignaciones (al forzar la planificación y transparencia de las decisiones sobre gastos) y, al mismo tiempo favorece el mejoramiento de la relación entre el binomio Estado-ciudadano.

Las decisiones sobre el gasto público implican una elección racional del individuo, con miras a la maximización de ese gasto, entonces pensar que el gobierno es quien debe realizarlo y no el ciudadano nos refiere a la idea ancestral de que el ciudadano no es apto para pensar y mucho menos para definir lo que quiere, lo que es "bueno" o "malo" para el bien común. En la idea voluntaria del intercambio, se relaciona también con que cada individuo revela sus preferencias por los bienes públicos no de la misma manera que lo hace con los privados.

La brecha que había marcado el régimen autoritario entre el gobierno y el ciudadano, es disminuida por una sociedad civil, sectores sociales y grupos políticos que forjaron la vuelta a la democracia y han pugnado siempre por los derechos sociales y políticos. Si el gasto público es en efecto para el pueblo con recursos del pueblo, había que hacer que su reparto también fuera público, no sólo con el fin de transparentar el proceso sino también con el propósito de involucrar a la sociedad en lo que refiere a su gobierno, y sobretodo hacerle responsable del mismo para administrarlo. El presupuesto participativo es una oportunidad para ese ejercicio porque más allá de que el individuo es sujeto se convierte en ejecutor, lo cual corresponde al concepto de gobernanza. En efecto este tipo de mecanismos que involucran a la sociedad en la toma de decisiones es a lo que la gobernanza se refiere, ya que permite que un Estado abierto y dispuesto a que sus ciudadanos tomen parte de éste, pueda representarse como gestor del ejercicio público.

Desde hace dos décadas el presupuesto participativo ha sido una práctica utilizada en diferentes países del mundo, con tendencia a la descentralización y a fortalecer el vínculo del binomio Estado-ciudadano. En muchos de ellos, la cuestión presupuestaria fue objeto de preocupación, propuestas y acciones, permitiendo afirmar que de cierta forma esta idea sobre la participación civil estuviera siempre presente. Algunos de los casos exitosos han sido Bolonia en Italia, Barcelona en España, Yokohama en Japón, Ontario en Canadá, y en Estados Unidos, Portland, Auburn, y Minnesota.

En América Latina, Paraguay muestra como ejemplo las ciudades de Asunción desde 1995 y Villa Elisa en 1997, las cuales adoptaron las prácticas de Audiencias Públicas de Presupuesto, con el apoyo y asesoramiento de organismos norteamericanos interesados en combatir la corrupción en el sector público. Brasil también ha tenido la experiencia del presupuesto participativo, sucedió en la ciudad de Porto Alegre durante 1999. Evidentemente los casos en Latinoamérica representan experiencias diferentes que las de Europa o países más desarrollados, con sociedades ricas y constituidas por ciudadanos más familiarizados con la democracia, con gobiernos con burocracias profesionales y una sociedad que exigen sus espacios de participación porque saben que el Estado se los proporcionará. La visión liberal que gobierna en los países donde se ha aplicado el presupuesto participativo tiene como objetivo asignar mejor los recursos, evitando el derroche y la corrupción. En el caso de Brasil, un país pobre, con una alta concentración en el ingreso y recién salido de una dictadura militar, luchando con el problema del subdesarrollo, el argumento central en defensa del presupuesto participativo como una nueva forma de gestionar los recursos públicos recae sobre la importancia de hacer público el Estado, introduciendo prácticas democráticas y transparentes en una relación históricamente populista y paternalista.

En México, la experiencia del presupuesto participativo es relativamente nueva, hemos tenido casos donde el gobierno ha implementado esta política, tales como en el municipio de San Pedro Garza García, en Nuevo León, la Delegación Tlalpan en el Distrito Federal y en el municipio de Hermosillo en Sonora, mismas que revisaremos en este apartado.

En el municipio de San Pedro Garza García en Nuevo León las iniciativas presentadas fueron: la de reformas por adición y modificación al reglamento orgánico del Instituto Municipal de la Familia de San Pedro Garza García; reformas por adición y modificación al reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Gobierno Municipal de San Pedro Garza García Nuevo León; el reglamento de Presupuesto Participativo del municipio de San Pedro Garza García Nuevo León; y la iniciativa de reformas al reglamento de Acceso a la Información

Pública Gubernamental del Municipio de San Pedro Garza García Nuevo León, misma que se pusieron en consulta pública para ser aprobadas o modificadas por la ciudadanía.

Cabe destacar que la implementación de este tipo de programas es mucho más funcional entre grupos homogéneos y con factores motivacionales para participar más allá de recibir algo a cambio como sucede con otros programas sociales. La población del municipio de San Pedro Garza García tiene una característica similar en cuanto a nivel socioeconómico y educativo, entonces tendríamos que revisar qué tanto impactan estas variables para el éxito o el fracaso de los programas, cuestión que no nos corresponde en este trabajo, pero que sin duda dará la pauta para una nueva investigación.

Otro caso de presupuesto participativo en México fue el desarrollado por el gobierno delegacional de Tlalpan en el Distrito Federal, presidido por Gilberto López y Rivas en 2002, lanzó un programa titulado "Hacia un Presupuesto Participativo" en el año 2001 y 2002. En primera instancia, se publicitó este programa entregando un manual de apoyo en el cual se referían elementos de contexto, procedimientos para la presupuestación y niveles de competencia, así como fases del presupuesto participativo y los datos sobre las cinco zonas territoriales que comprenden la Delegación Tlalpan.

Se invitaron a comités vecinales, organizaciones civiles y sociales, comisiones ciudadanas de seguimiento de obra, equipo de monitoreo, medios de comunicación y ciudadanos en general, quienes en mesas informativas ubicadas en mercados, lecherías, parques, tuvieron información sobre cómo hacer efectivo este ejercicio. También se realizaron talleres técnicos y el diplomado "Contralores Ciudadanos Delegacionales". A partir de estos talleres, se integraron de manera voluntaria, ciudadanos interesados en formar parte del ejercicio; a estos grupos se les llamó equipos de monitoreo; estos equipos estaban formados por personas interesadas en participar y por cuadros medios de organizaciones sociales y políticas de diversas tendencias ideológicas. Su objetivo principal fue supervisar el desarrollo del ejercicio, elaborar y dar seguimiento a las propuestas territoriales, y potenciar la organización ciudadana. La representatividad y la conducción son tareas que se comparten en función de las acciones. La membresía en estos equipos fue honorífica; eran plurales y autónomos. El mecanismo de operación de los equipos de monitoreo era mediante recorridos por las zonas de la delegación con el propósito de ampliar la visión ciudadana del territorio sobre las necesidades y priorizar con equidad, de acuerdo a las características y necesidades de cada lugar. Durante el 2002, estos recorridos

también estuvieron enfocados para evaluar las obras necesarias y recabar datos técnicos mínimos para elaborar propuestas.

Las propuestas del programa "Hacia un presupuesto participativo" de la Delegación Tlalpan, fueron presentadas con un periodo de revisión y complementación que hicieron gobierno conjunto, delegación y equipos de monitoreo, considerando la factibilidad técnica, jurídica y social de las mismas. Las propuestas ciudadanas se vaciaban en una boleta de votación por unidad territorial, a fin de que la misma ciudadanía pudiera priorizar las obras y los servicios que considere. Las urnas para que la gente votara se ponían en espacios públicos y se difundían mediante carteles y prensa escrita. Se difundieron los resultados de la priorización en cada unidad territorial o pueblo, según correspondía, así como los pasos a seguir hasta la aprobación final del Programa Operativo Anual (POA). Los resultados obtenidos no fueron utilizados como elementos de diagnóstico, sino como necesidades a resolver. En 2001 participaron en la votación 11, 427 personas a través de 350 urnas; en 2002 se duplicaron los votos a 20, 379 en 185 casillas. (Reporte Hacia un presupuesto participativo, 2002:21)

La votación para establecer prioridades en las obras, permite llegar a distintos niveles de participación contemplados, desde el ciudadano pasivo preocupado por su calle, el que se limita a ejercer su derecho al voto durante las elecciones, hasta el ciudadano organizado que plantea propuestas integrales y de beneficio colectivo.

Debido a este programa, el presupuesto para la delegación lo realizaron los equipos de monitoreo y el gobierno, entre ellos se efectuaron ajustes, además de debates para compaginar techos históricos, prioridades, grado de marginalidad, factibilidad técnica y jurídica, etc. El acuerdo entre ambos, fue presentado ante el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la Secretaría de Finanzas. Aunado a ello, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano hizo un plan de trabajo para atacar el total de frentes de obra, planificar la preinversión y los anteproyectos ingenieriles, lo cual antes no se hacía de manera sistémica. Una vez autorizado el presupuesto anual por la Asamblea Legislativa, se ajustaron y se publicaron las obras a realizar tanto del presupuesto participativo como las determinadas por la Delegación.

Para el seguimiento de obra, se publicó a final del 2002, un informe anual y se llevaron a cabo reuniones públicas para rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el conjunto de las acciones del gobierno.

Con respecto a los resultados de este programa en Tlalpan, se encontró que se incrementó la participación ciudadana y generó un mayor compromiso delegacional, por lo que el gobierno dio mayor peso a los recursos destinados al programa. En 2002, el 36% de recursos asignados fueron para presupuesto participativo, y en 2003 se

aumentaron al 58%. Esto es que de un total de 968 frentes, 574 fueron determinados a través de presupuesto participativo. Los resultados indican que el drenaje pluvial, drenaje sanitario, reencarpetado y pavimentación fueron el 75% de la demanda ciudadana, es decir están como prioridad dentro del presupuesto.

Actualmente (desde agosto de 2007) este proyecto sobre el presupuesto participativo fue adoptado por la Secretaría de Finanzas del gobierno del Distrito Federal, para ser aplicado mediante consultas en Internet, encuestas y cuestionarios a domicilio. No obstante, por el momento se queda en meras opiniones que se entregarán a los diputados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con la intención de que ellos tomen en cuenta dicha muestra al momento de aprobar el presupuesto de egresos.

El caso sobre presupuesto participativo en el municipio de Hermosillo, Sonora tuvo como objetivos transparentar el manejo y destino de los recursos financieros municipales y fomentar la participación ciudadana en los procesos de decisión relacionados con la aplicación de recursos en obras y servicios.

Para llevarlo a cabo se dividió al municipio en 11 zonas buscando que en su conformación éstas fueran homogéneas en cuanto a nivel socioeconómico y servicios existentes y la población en cada una de ellas se organizó mediante Asociaciones de Vecinos (AVE's). Se hicieron reuniones por zona donde los funcionarios municipales presentaron programas, acciones y obras que se pretenden realizar. De esta forma, los miembros de la AVE's pudieron hacer sugerencias, críticas y propuestas que se integran al Programa Operativo Anual.

Los resultados de este programa en Sonora, fueron del 94% de las obras presupuestadas por el municipio fueron aprobadas por los ciudadanos. Si bien, la participación ciudadana tiene valor en la toma de decisiones del municipio, los resultados no indican la necesidad de los ciudadanos en relación de los mismos proyectos. Cuando el gobierno propone, previo diagnóstico, una serie de programas a iniciar para justificar el presupuesto, ello no garantiza que se esté en correspondencia con las necesidades de la población. Ciudadanos de diferentes zonas de un municipio tienen, por ende, necesidades diferentes y satisfactores diferentes. Entonces, es necesario el diagnóstico de problemas con respecto a las prioridades de cada zona, y mejor aún que proporcionarle a dichas Asociaciones de Vecinos las condiciones adecuadas para que los proyectos y el diagnóstico provengan de éstos, y en consenso junto al gobierno ser aprobados; en efecto, esto contribuye a fortalecer la acción de las autoridades además de garantizar que las obras realizadas correspondan con las necesidades más prioritarias de la población.

Con respecto al Programa de Presupuesto Participativo, en general podemos destacar, a manera de evaluación que:

- La confianza se gana con credibilidad, y cumplir con lo que se dice es una herramienta fundamental que el gobierno debe desarrollar, como primera instancia, para activar la participación de la sociedad, y de esta manera ejercer la gobernanza en suma bajo el principio de corresponsabilidad.
- El presupuesto participativo es un instrumento que permite transparentar la asignación de los recursos públicos, no obstante la continuidad y mejoramiento de este tipo de programas constituyen parte de su propio fundamento. En general, sin embargo, se admite que el mecanismo público de provisión de bienes también tiene fallas, originadas principalmente por: el comportamiento apático del elector, la ignorancia del electorado, ineficiencias e incoherencias de los sistemas electorales, búsqueda del elector medio por parte de los candidatos (con promesas que no guardan relación con sus intenciones reales), la competencia de partidos que no proponen diferencias y soluciones reales, la formación de grupos de presión por parte de los electores, la connivencia política entre partidos y candidatos, la actuación inadecuada de las burocracias gubernamentales, etc. (Byrns & Stone, 1992)
- En adición, una de las limitantes es la falta de autonomía de estos programas, pues si bien la intención es cumplir con el mandato sobre las obras y servicios que la población definió, el gobierno central es el que define la política presupuestal global, limitando tanto al municipio como a la delegación la facultad de priorizar los recursos como mejor le convenga.
- Otro factor que dificulta la implementación de un ejercicio de este tipo son las resistencias del propio equipo de gobierno, por la tensión que representa conjugar tiempos y visiones técnico-normativas con una lógica ciudadana y local. El reto es que los factores técnicos no prevalezcan sobre los políticos, de otra forma, se podría llegar a una tecnocracia donde lo más importante son los procedimientos en vez de los seres humanos.
- Además, con cada gobierno, la agenda pública cambia, entonces de ella depende (regularmente) incentivar o no la participación ciudadana a través de programas como la distribución de los recursos por la ciudadanía. Si en la agenda esta práctica no se tiene contemplada, pues difícilmente la administración en turno estará dispuesta a llevarla a cabo.
- El objetivo principal de esta práctica es que mediante la transparencia de este proceso, y el cumplimiento de las prioridades ciudadanas elegidas, se (re) construya la confianza social en el gobierno.

- El Presupuesto Participativo significa un instrumento útil que el gobierno puede emplear para lograr credibilidad y convertirse en gestor, pues en éste no sólo los legisladores son los responsables en las decisiones sobre finanzas y políticas públicas.

En una sociedad organizada, la ciudadanía asume un papel activo dentro de las tareas que comúnmente desempeña un gobierno abarcador del todo; el ciudadano ejerce su espacio público para desempeñarse en él, como actor y no como espectador. En esta transformación, la democracia propicia el medio (espacio) para no solamente alcanzar el objetivo de una mejor asignación de recursos, sino también se convierte en fin mismo.

La práctica continua de la co-gestión conlleva a que por un lado, el gobierno comience a delegar tareas en la sociedad organizada, confiando en el supuesto de que ésta sabe autogestionarse, y vaya (paulatinamente) eliminando de su práctica la imposición, el acaparamiento de los recursos públicos; y por el otro, que la sociedad empiece a desarrollar una visión de conjunto sobre la escasez de recursos y sobre la infinidad de demandas que se le presentan al gobierno.

En este sentido, el Presupuesto Participativo puede resultar un ingrediente de la gobernanza para reinventar la visión de desconfianza social en el Estado. Si bien la democracia exige el voto efectivo, la práctica de ésta responde a la apertura de espacios para decidir en público los bienes públicos, en este caso, el presupuesto.

5. Programa de Mejoramiento Barrial

Los asentamientos precarios producto de la pobreza extrema, acentuada en las últimas décadas en América Latina, han permitido el diseño de políticas públicas orientadas al mejoramiento del desarrollo urbano y social, considerándose una problemática destinada a ser atendida de manera urgente.

A partir de los años ochenta y de los resultados de la Conferencia Habitat I (1976), las recomendaciones de políticas de las agencias internacionales (UNCHS y Banco Mundial) corresponden a programas masivos que entregan lotes con acceso a servicios para que se gestionen por las comunidades u organizaciones no gubernamentales. En paralelo, se comienzan a conjugar en la escala local, involucrando a gobiernos locales y las organizaciones intermedias y de base.

Para efecto de mejorar la vivienda y como alternativa al Programa Hábitat, gobierno y agencias internacionales han propuesto una segunda generación de políticas habitacionales que involucran de manera directa la responsabilidad social sobre sus mismos espacios, como los Programas de Mejoramiento Barrial, mismos que tienen como objetivo atender a la pobreza extrema, garantizar la integración con

otros programas y problemas, incorporar los asentamientos a la ciudad formal, recalificar los asentamientos social y espacialmente y mejorar ambientalmente el barrio. Existen ya varios modelos en las grandes ciudades de Brasil, Argentina, Colombia, Chile, Uruguay y Bolivia. En México, es una política que está retomando el Gobierno de la Ciudad de México, con el objetivo de fortalecer la democracia participativa en el mejoramiento de los espacios públicos de los barrios o colonias del Distrito Federal, sobretodo en aquellas que manifiesten altos grados de conflictividad social y degradación urbana.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) del Gobierno de la Ciudad de México es una política pública que inició su primera etapa en 2007 y que actualmente se encuentra en la segunda fase. Para efectos de este programa orientaremos la evaluación a la primera etapa comprendida en 2007 en vista de que en 2008 se mantienen los lineamientos de su implementación.

El PCMB es una política diseñada formalmente para modificar el ámbito cultural, social o económico de los barrios marginados de las 16 delegaciones desde la iniciativa ciudadana. La convocatoria de este programa está fundamentada en los artículos 10 fracción IV 32, 39, 40 y 41 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; 61 fracción II, 62 y 63 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, y en el numeral cinco de los Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial para el ejercicio fiscal 2007. El objetivo de éste es que organizaciones sociales o comunitarias desarrollen proyectos de mejoramiento urbano y de desarrollo en su barrio o colonia para ser implementados por ellos mismos con recursos del Gobierno del Distrito Federal y de otras instancias gubernamentales. Hasta el 29 de julio del 2007, participaron 139 proyectos de mejoramiento barrial, los cuales fueron sometidos a revisión por una Asamblea Vecinal, destacando sólo 119, mismos que estuvieron en otro filtro por el Comité Técnico Mixto; del total de los proyectos presentados y debido a los recursos asignados, sólo se eligieron 48 proyectos.

La convocatoria para presentar los proyectos fue dada a conocer por el Secretario de Desarrollo Social del Distrito Federal. Los ganadores se publicaron el 15 de agosto de 2007, a través de las páginas de Internet de las dependencias participantes en el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Para poder participar en el concurso, era requisito indispensable que la organización participante solicitara a la Subsecretaría de Participación Ciudadana que organice una Asamblea Vecinal, la cual manifieste de manera libre su voluntad de avalar o no el plan que se le presente (Gaceta Oficial del Distrito Federal el 12 de junio

de 2007) Una vez seleccionados por la Asamblea Vecinal, el Comité Técnico Mixto tiene que revisar y valorar cada uno de los proyectos de las 16 delegaciones del Distrito Federal, con base en los lineamientos y criterios que sus integrantes determinaron, haciéndolos de dominio público, cuando se hayan elegido a los ganadores.

Debido a la falta de presupuesto en la primera etapa, sólo se escogieron 48 proyectos y aquellos que no fueron aprobados fueron canalizados a las instancias centrales y delegacionales correspondientes para gestionar diversos apoyos para su ejecución. También quedan excluidos los asentamientos irregulares en suelo de conservación salvo aquellos que se encuentren en proceso de regularización. En tal caso la Delegación emite un dictamen favorable que cuente con el visto bueno de la Contraloría General del Distrito Federal. Del mismo modo se procedió con las acciones que no puedan financiarse dentro de los Programas Comunitarios de Mejoramiento Barrial que fueron aprobados.

El Gobierno del Distrito Federal invirtió más de 80 millones de pesos en 2007 para llevar a cabo 48 proyectos de mejoramiento barrial, propuestos por la propia comunidad, para la rehabilitación y recuperación de barrios de la Ciudad de México. A su vez, este programa cuenta con recursos del gobierno central, el programa Hábitat y de las Delegaciones, para la primera etapa cada uno aportó 80 millones de pesos.

El PCMB incluye, el financiamiento por 3 años de al menos 16 proyectos. Para cada plan se tienen destinado como mínimo 1 millón de pesos, y no podrá superar los 5 millones de pesos con impuestos incluidos. Para el seguimiento, la asesoría técnica y la evaluación final sólo se contempla un 5% como máximo del monto anual aprobado por cada plan. Sólo se puede presentar un proyecto por cada pueblo, barrio o colonia y sólo uno puede ser aprobado por la Asamblea Vecinal. A su vez, el PCMB define los lineamientos de acuerdo y presentación de cada plan, especificando que éste debe tener coherencia con el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional vigente. Este procedimiento podría no dejar en claro algunos aspectos que contempla, como la cuestión de factibilidad urbana, social y ambiental, pues para ello se requiere de estudios específicos que probablemente los creadores del plan no pudieran desarrollar. Al respecto la misma convocatoria garantiza que la Secretaría de Desarrollo Social proporciona asesoría técnica, misma que no se encuentra bien definida en qué consiste.

El Programa de Mejoramiento Barrial consta de tres fases: convocatoria, selección de proyectos e implementación y evaluación. La convocatoria pública permitió la selección de proyectos ciudadanos que cumplieran con algunos de los requisitos como cohesión de la comunidad, alto nivel de participación en las

asambleas previas y claridad en la situación jurídica de predios e inmuebles en los que se realizarían los mejoramientos correspondientes. También se priorizaron los grados de marginalidad, la conflictividad social o los procesos de degradación urbana, así como la coherencia presupuestal del proyecto y el impacto ambiental que generarían.

En la segunda fase de implementación, la Subsecretaría de Participación Ciudadana convocó y llevó a cabo 115 asambleas vecinales en las concurrieron, en algunos casos, los proyectos presentados por una misma comunidad. Los 7 mil 841 vecinos que participaron, deliberaron, discutieron y decidieron otorgar o no el aval a los proyectos correspondientes. En total 113 proyectos de mejoramiento obtuvieron el aval de sus comunidades para poder concursar en el Programa de Mejoramiento Barrial.

El siguiente paso fue la constitución de Comité Técnico Mixto, encargado de realizar y revisar los proyectos que recibieron el aval de la Asamblea Vecinal.³ El comité valoró los proyectos, de los cuales y de acuerdo a los recursos asignados sólo calificaron positivamente 48. Se seleccionaron aquellos que tuvieran los criterios más adecuados de factibilidad, claridad sobre la situación jurídica de predios e inmuebles donde se realizarían los mejoramientos correspondientes, la garantía de la operación en la prestación de los servicios, la cohesión de la comunidad y el nivel de participación ciudadana mostrada en las asambleas previas al aval de dichos proyectos.

Estos proyectos habrán de ejecutarse conforme lo establecen las reglas de operación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, es decir, que se celebrará una segunda Asamblea Vecinal, donde tendrán que elegirse los comités: uno de administración, encargado de ejecutar y administrar los recursos asignados al proyecto y; dos, el de supervisión, encargado de vigilar que las obras se realicen de manera correcta y los recursos se utilicen y se comprueben de manera oportuna.

Una vez aprobados los planes, se convoca a una Asamblea Vecinal con la presencia de la Subsecretaría de Participación Ciudadana, donde se informa el inicio de los trabajos y se elige un Comité de Administración y un Comité de Supervisión, integrados cada uno por tres personas, las cuales firmarán conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social el Convenio de Colaboración respectivo, a través del cual le serán canalizados los recursos. Todos los recursos que giren deberán ser con cheques firmados de manera mancomunada y con respaldo documental de todos los

³ Dicho comité se integró por las siguientes personalidades: Cuatro de la sociedad civil, la doctora Cristina Sánchez Mejorada, el arquitecto David Cervantes Peredo, el arquitecto Gustavo Romero Fernández y la maestra Edna Vega Rangel. Todos ellos con experiencia en análisis, el estudio y la participación en proyectos urbanos de carácter social.

recursos utilizados. En todo momento deberá proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, al Comité de Supervisión y a la Asamblea Vecinal la información que le sea solicitada.

Por su parte, el Comité de Supervisión vecinal tendrá por función vigilar que las obras y acciones del Plan se ejecuten de manera correcta y los recursos se utilicen y comprueben de manera correcta y oportuna. Cualquiera de los integrantes de los comités o los comités en su conjunto podrán ser removidos por la Asamblea Vecinal siempre y cuando se convoque a través de la Subsecretaría de Participación Ciudadana para una Asamblea específica para tal efecto.

Asimismo, los responsables del Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial (PCMB) solicitarán a la Subsecretaría de Participación Ciudadana la organización de reuniones por cuadra donde se nombrará a un representante que formará parte del Consejo de Mejoramiento del barrio, pueblo o colonia, que es el órgano vecinal, encargado de coordinar con las instituciones de gobierno el monitoreo, seguimiento y evaluación del Plan. En él participarán una persona representante de la Secretaría de Desarrollo Social y otra del área técnica asesora y ejecutora del Plan Comunitario de Mejoramiento Barrial.

El PCMB permite la descentralización de la operación de fondos públicos, ya que éstos los maneja el Comité de Administración. De igual manera consolida las estructuras dentro de las organizaciones sociales, puesto que a través de las Asambleas Vecinales se decide, entre los mismos vecinos, el proyecto que mejor responda a sus necesidades.

En 2008, se aumentó el presupuesto para este programa a 130 millones de pesos para la segunda etapa, y dentro de sus resultados, éste demostró que los recursos administrados por la propia comunidad se ejercen en su totalidad; las obras salen mucho más baratas hasta dos o tres veces menos en su valor que los procedimientos que por ley el gobierno debe de realizar; además de que la comunidad queda más satisfecha con las obras, pues ésta la que decide cuáles se deben realizar.

El Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial del Gobierno del Distrito Federal es un claro ejemplo del concepto de gobernanza, el cual consiste en crear una interdependencia, asociación, coproducción y corresponsabilidad entre el gobierno y el grupo social, ya sea organizaciones privadas o sociales, dicha relación surge de los objetivos de convivencia y de las formas de coordinar los proyectos en conjunto. Este tipo de programas deja atrás los procesos donde el gobierno sólo se comportaba como director social, para convertirse en facilitador y ubicarse en un futuro como un sujeto clásico de gobernación descompuesto y modelado por la presencia de los nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades. Con

los Comités de Administración del PCMB, la sociedad manifiesta su capacidad de autodirección, al crear sus propios mecanismos y procedimientos de revisión, vigilancia y administración de recursos. Con esto, el gobierno comparte nuevamente el sentido de responsabilidad, a manera de que los resultados de éxito del programa no sean atribuibles a una sola parte.

El PCMB del Gobierno del Distrito Federal a diferencia de los tradicionales programas de vivienda estatales que apuntan a la provisión de viviendas nuevas bajo el sistema "llave en mano", o los de más reciente data, orientados a la provisión de lotes y servicios que apuntan a recuperar la capacidad autogestionaria de los pobres en la resolución de sus problemas habitacionales, pretende brindar un mecanismo de participación para aquellos que usualmente no eran considerados prioritarios: los ciudadanos de barrios y vecindades.

El PCMB como el Presupuesto Participativo son modelos de programas sociales que incursionan en la gobernanza para acercar al ciudadano al ejercicio público. En medida de ello, la evaluación que presentamos mediante principios, normas, procedimientos y prácticas exaltan su aplicación en cualquier carácter de los elementos incluidos. Es por ello que sólo descaremos las inferencias más relevantes.

- Resulta loable la apuesta que tienen ambos programas en cuanto a la aplicación de normas éticas de la gobernanza como el compromiso social y el ejercicio para la construcción de la ciudadanía. Ambas políticas exigen, una participación ciudadana que va más allá de la votación a favor o en contra de resoluciones para problemas públicos, puesto que sus objetivos se centran en el ejercicio de *proponer* y *priorizar* los proyectos que demandan los mismos ciudadanos.
- Destaca en las normas técnicas un marco legal para la implementación de estos programas basados en los apartados correspondientes de las dependencias gubernamentales de las delegaciones o de los ayuntamientos. Es decir, no responden a simples iniciativas, sino que están reguladas y además amparadas por la reglamentación federal.
- En la evaluación por procedimientos cabe resaltar que aún no se tiene una evaluación externa sobre los resultados de ambos programas, no obstante integran instrumentos de evaluación propios generados a partir de la aprobación ciudadana y de organizaciones civiles.
- Además ambos se proponen un diseño base innovador para los programas sociales en la nueva gestión pública, puesto que a partir de una iniciativa proveniente del gobierno se encargan de activar a la sociedad para la participación, organización, autogestión y autoevaluación de proyectos que

contribuyan a mejorar la aplicación de los recursos públicos. Esto, a su vez, constituye crear cercanía en el binomio Estado-ciudadano y reducir los niveles de desconfianza social.

- Las prácticas evaluadas resaltan el acierto de la participación ciudadana, pero sobretodo el de la interacción Estado-ciudadano-ONG ya que ambos programas (re) crean una cercanía propicia para que la diversidad de actores confluyan dentro de relaciones horizontales (redes sociales) y no verticales.

Sin embargo, surgen algunos cuestionamientos acerca de la relación entre los postulados teóricos y la implementación de estos programas, sobretodo con respecto al Mejoramiento Barrial PCMB, ya que este mismo se encuentra aún en una etapa incipiente de desarrollo para arribar a conclusiones y evaluaciones al respecto, pero en función de lo estudiado hasta aquí, se pueden vislumbrar lo siguiente:

- El éxito del PCMB depende de la implementación y administración de la sociedad, por tanto está en función de la habilidad y capacidad del grupo social. Si éste no tiene el conocimiento suficiente y preciso para llevar a cabo el programa, los resultados no serán favorables. La responsabilidad del éxito o fracaso de la política depende, en mayor medida, de la sociedad, y por tanto no se puede exigir el adecuado funcionamiento y cumplimiento de la política siendo éste ajeno al gobierno.
- El PCMB desvía sus objetivos iniciales debido a una preponderancia en solucionar los problemas físicos que sociales del hábitat, lo que permite poner en duda la sustentabilidad de las intervenciones una vez finalizado el programa. El objetivo fundamental del PCMB es combatir la marginación urbana de los barrios de la Ciudad de México y además incentivar la participación ciudadana para reducir la conflictividad social, sin embargo pareciera que los planes están destinados únicamente al mejoramiento de la imagen urbana que social.
- La participación ciudadana en el mejoramiento de sus condiciones promueve el diseño de políticas públicas adecuadas a las necesidades de la sociedad debido a que surgen desde sus propias iniciativas.
- La posibilidad de autogenerar las políticas desde la sociedad no exime la responsabilidad del gobierno en función a la implementación e instrumentación. La complementariedad de sociedad y gobierno puede generar resultados integrales. Por mucho que la sociedad pueda auto-organizarse, auto-gestionarse, auto-regularse, etc., convendría mejor

cambiar los prefijos "auto" por "co" que involucren al gobierno pues incluso generarían resultados más satisfactorios. En el PCMB incursionaría no sólo una instrumentación conjunta, sino también una implementación y sobretodo el co-seguimiento de los planes entre sociedad y gobierno.

En la década de los ochenta y mediados de los noventa la política social se refería a un sólo programa extensivo, asistencialista y clientelar que pretendió reivindicar la figura presidencial sin interés alguno en el cumplimiento de sus objetivos, mientras que a partir de la segunda mitad de los años noventa la orientación de los programas sociales ha vertido sus esfuerzos en la focalización, es decir, en beneficiar a los más pobres dentro de los pobres.

Recientemente en México, se están incursionando en nuevas formas de gobernación que bien se ajustan a la propuesta teórica de la gobernanza, pues no sólo (re) construyen la participación ciudadana sino que confluyen en la corresponsabilidad como principio de respuesta para reducir la desconfianza social.

En la actualidad el gobierno se está orientando por la propuesta de crear convicciones conjuntas con la sociedad para promover la convivencia, la legalidad y el rescate de espacios públicos con el objetivo de (re) construir relaciones más estrechas entre todos los actores, de los tres niveles de gobierno, en los ámbitos políticos, económicos y sociales.

Si bien existen algunas cuestiones rescatables de los programas sociales en materia de participación ciudadana y corresponsabilidad y de su capacidad de introducir el concepto de gobernanza, todavía persisten prácticas del pasado que no se han erradicado del todo en cuestión de desarrollo social, sobretodo a nivel municipal y estatal. Falta detallar estrategias que desarrollen la gobernanza en los programas de combate a la pobreza con el propósito de (re) direccionar su facultad para cumplir objetivos en conjunto con la sociedad. De ahí radica la importancia de vincular una evaluación creada a través de la gobernanza para identificar los vacíos que presentan los programas sociales con respecto a desarrollar prácticas que incentiven la participación social y la corresponsabilidad para (re) construir la relación entre el binomio Estado-ciudadano.

V. Consideraciones finales

El supuesto de la nueva gestión pública que está incurriendo en los Estados democráticos presume las condiciones necesarias como la productividad, la competitividad, el capital social y la ciudadanía de los actores sociales para instaurar la gobernanza de la sociedad. En función a ello, la gobernanza coexiste con una sociedad relativamente competente y responsable tanto en su mundo privado, en cuanto a prácticas cooperativas y competitivas, como en su espacio público, en cuanto a la participación ejecutiva sobre las decisiones en torno a éste.

En la década de los ochenta se produjeron cambios estructurales y políticos en diferentes países que (re) toman formas de gobierno democráticas, mientras que las políticas neo-liberales promovieron ajustes orientados a limitar las acciones del gobierno, fortalecer el mercado, y promover la injerencia de otros actores en la esfera de lo público. En América Latina este giro hacia la democracia y la descentralización fue llamado por los expertos "la tercera ola de democratización". No obstante, y a pesar de todas las recomendaciones de organismos internacionales, algunos países latinoamericanos, como México, continuaron -por dos décadas más- con un gobierno de imagen democrática pero que en la práctica no motivaba la participación, el consenso, la rendición de cuentas a ciudadanos, la transparencia y el cumplimiento de la ley. Aunado a ello, fue un gobierno que no satisfacía las necesidades básicas de su población, en cuanto a servicios públicos, problemas sociales y económicos.

En vista de estas incapacidades del gobierno para resolver problemas sociales, formular políticas adecuadas, prestar servicios de calidad, encuadrar conflictos, neutralizar los delitos y anticipar las adversidades, se ha creado un distanciamiento entre sociedad y Estado, traduciéndose en desconfianza y ruptura del binomio Estado-ciudadano. El bajo rendimiento de los gobiernos "democráticos" del siglo pasado pudo deberse a que toda intención de gobernar estuvo dirigida a la captación de votos, a asegurar el poder mediante el proceso electoral y no para solucionar las necesidades de la población, por lo que evidentemente no se construyeron las capacidades requeridas para que el gobierno estuviera en aptitud de gobernar. Muestra de ello fueron las políticas sociales que presumieron incluir principios de la gobernanza pero que en la práctica carecieron de éstos y de la eficiencia con respecto a los resultados.

En este sentido, la consecuencia inevitable fue el descontento social convirtiéndose en un distanciamiento entre el ciudadano y su gobierno, el cual también produjo desconfianza social. Es a raíz de esta falta de confianza en que se gesta la necesidad de (re) construir la relación del binomio Estado-ciudadano, (re)

disecionando la manera de gobernar hacia un mayor compromiso con el entendimiento de las demandas de la sociedad.

A través de los capítulos desarrollados en este trabajo hemos analizado que lo altos índices de la desconfianza que existen por parte del ciudadano en el Estado responden a que el gobierno no ha respondido ante el incumplimiento de garantizar a los mexicanos mejores condiciones de vida y en vista de ello, se han propuesto programas sociales que pretendieron, a través del paradigma de la gobernanza, reducir los niveles de pobreza mediante el principio de corresponsabilidad e indirectamente (re) generar la relación entre ciudadano y Estado. Sin embargo, estos programas carecieron de una evaluación correspondiente a la aplicación efectiva de la gobernanza y la corresponsabilidad, por tanto continuaron en la misma línea de programas clientelares y asistencialistas de combate a la pobreza.

Así también hemos precisado la base teórica del concepto de gobernanza para explicar en qué consiste y a partir de ésta desarrollar un marco metodológico que permita evaluar en qué manera los programas sociales que presumen de emplear preceptos de la gobernanza hacen lo necesario para llevarla a la realidad. En esta cuestión asumimos que la gobernanza parte de la premisa de un Estado subdesarrollado institucional y administrativamente, éste inicia su tarea en desarrollar las capacidades instituciones y gerenciales del gobierno para alejarse de antiguas prácticas autoritarias, presidencialistas y clientelares, pues le impedían ofrecer servicios públicos que satisficieran las demandas civiles, como justicia, seguridad, legalidad, educación, salud, y tener la capacidad de convocar a la sociedad económica y civil para el adecuado funcionamiento de políticas públicas de desarrollo para neutralizar la pobreza y generar capacidad social.

En la evaluación de estos programas sociales (PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES, Presupuesto Participativo y Programa de Mejoramiento Barrial) -elegidos a partir de la mención que hacen sobre emplear, aplicar o utilizar la participación corresponsable de los ciudadanos para su implementación- hemos encontrado dentro de los tres primeros, ciertas deficiencias e incongruencias entre su orientación normativa de la gobernanza y su orientación factual, es decir su aplicación; mientras que en los últimos dos, Presupuesto Participativo y Programa de Mejoramiento Barrial, verificamos que su incursión en la gobernanza corresponde con la práctica ciudadana de participación en espacios públicos, en el desarrollo de políticas que les benefician, en la toma de decisiones conjuntas para solucionar problemas.

Al respecto podemos señalar también que hemos detectado una evolución en la introducción del principio de corresponsabilidad en la medida en que éste se ha venido

fortaleciendo a través de los últimos dos programas que evaluamos, y que gradualmente la gobernanza ha tenido una mayor introducción en los programas sociales en México.

El concepto de gobernanza está siendo utilizado como paradigma en la implementación de programas sociales que buscan, además de sus objetivos principales, motivar la participación civil y la corresponsabilidad como vía para la satisfacción de demandas sociales, las cuales producirán un mayor acercamiento entre ciudadano y Estado. El éxito aparente del concepto reside en que refleja la necesidad social de nuevas iniciativas basadas en la realización de interdependencias, cogestiones y coevaluaciones sobre el papel del Estado para gobernar a la sociedad.

Entonces, el gobierno, por sí mismo, como ya no responde a las demandas civiles, (además la misma sociedad es la que actualmente está solicitando participar y decidir cada vez más en actividades públicas) tiene que introducir en sus políticas el concepto de gobernanza para que a través de éste la sociedad cuente con los medios adecuados para la participación y la autorregulación.

Si bien es cierto que la evaluación de los programas sociales no es algo nuevo en sí, ya que observamos que existen diferentes evaluaciones con respecto a resultados o al cumplimiento de objetivos de estos programas que presentamos, también es cierto que se carece de un mecanismo de evaluación que verifique la aplicación del ordenamiento normativo que se presume, es decir existe un vacío donde no se comprueba si la aplicación de la gobernanza está siendo efectiva o meramente discursiva. En razón a ello, este trabajo se preocupó por desarrollar un mecanismo de evaluación, que además de verificar la adecuada aplicación de la gobernanza, surgiera del mismo marco teórico del cual realiza la evaluación.

La importancia de construir un mecanismo que valore la aplicación de la gobernanza en los programas sociales que utilizan los preceptos de ésta, radica en la necesidad de crear congruencia entre lo que se dice que se hace y lo que realmente se hace. Últimamente, tanto ciudadanos como otros actores, están en constante observación y vigilancia sobre qué hace el gobierno, con qué congruencia trabaja éste, sobre qué medidas de transparencia se encuentra cumpliendo con su labor, etc., y en la medida en que se presente congruencia sobre el cumplimiento de programas sociales, así como compromiso social y se abran los espacios de participación, es en la medida en que la distancia entre gobierno y ciudadano se reducirá, y por ende se (re) establecerá el vínculo de confianza.

Los programas sociales que diseña el gobierno en turno son, por una parte, la vía por la cual se enfrenta a los problemas sociales de desarrollo para generar mejores condiciones de vida para los mexicanos, y por otra, la oportunidad de acercarse con la

sociedad para (re) crear la confianza social. Cuando la sociedad está involucrada en la solución de los problemas que le refieren, es cuando toma conciencia sobre la complejidad para resolver éstos, evidencia cómo los procesos públicos se llevan a cabo, pero sobretodo se exalta su capacidad de vigilar y regular dichos procesos, lo cual genera la certeza de su transparencia fortaleciendo la confianza social.

El tránsito a la gobernanza es indispensable y acaso ineludible. No existe futuro social aceptable sólo con el poder del gobierno, pues como se ha visto en décadas pasadas en México, demás países latinoamericanos y de otras latitudes, éste carece de capacidades institucionales y gerenciales básicas, pues ha perdido su capacidad directiva en asuntos fundamentales sobre la economía, la seguridad, la salud, educación, medio ambiente, lo cual ha generado desconfianza social.

Es improbable que se pueda volver a instaurar en el siglo XX un Estado proveedor de todo, que resolvía todo y que dirigía cualquier esfera de la vida pública y privada, así como la confianza en éste sobre su capacidad gerencial para resolver las demandas sociales. Una vez despierta la sociedad civil y sus mecanismos de participación, como ha sucedido, el Estado ya no será el único actor del cual dependa toda cuestión de bienestar, sino que éste participará en conjunto con sociedad y sector privado, si es que quiere (re) establecer los vínculos de confianza civil.

De una manera u otra, los países latinoamericanos cada vez muestran un mayor compromiso con la creación de formas de gobernanza más democráticas, de nuevas formas de relación entre los actores sociales y políticos, que posibilitan y expresan las características deseadas. El reto es la creación de relaciones sistémicas que garanticen niveles de bienestar aceptables e incluyan los diferentes grupos presentes en la ciudad o localidad, garantizando espacios de negociación equitativos en los mismos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Achard, D., y Me. Flores (1997), *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2001), "Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Enlace*, revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 51.
- _____ (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (1992), *Governance and Development*, Washington, World Bank.
- Barba, Carlos (1999), *Progresá; Paradojas de un programa de combate a la pobreza*, Universidad de Guadalajara.
- Behrman, J., y J. Hoddinott (2000), "An Evaluation of the Impact of Progresá on Pre-School Child Height", *International Food Policy Research Institute*, Washington.
- Bell (1996) en Pont Vidal, Joseph, (2004) *Urban Governance y Cooperación Público-Privada para Consensuar el Global Compact en la Amazonia*. Belém UFPA
- Boltvinik, Julio (1995) "La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992, según CEPAL-INEGI" en *Sociológica*, núm. 29, pp. 11-40.
- _____ (1998), "Debatir el modelo social" en *La Jornada*, México, 13 de noviembre.
- Byrns, Ralph T, Stone, Gerald W. (1996) *Microeconomía*, São Paulo, Makron Books.
- CLAD (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Declaración de Madrid, octubre
- _____ (2002), *Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal.
- Comisión Europea (2001), *Libro Blanco* en Morata, Francesc (2002) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Departamento de Ciencia Política, Universitat Barcelona.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994) México, Fondo de Cultura Económica.
- De León, Peter (2001) *El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: Estudio Comparado de terminación de Políticas*, *International Journal of Public Administration*, julio-septiembre.

- Dion, Michelle (2000), "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994" en *Estudios Sociológicos*, University of North Carolina at Chapel Hill, núm. 53, p. 362.
- Domínguez, Jorge y McCann, James A. (1996), *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Domínguez, J. y Lowenthal, A. (1996), *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Dunn, W. (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2da. ed., Prentice Hall, Nueva Jersey.
- Encuesta Nacional de Cultura Política y Participación Ciudadana 2005, Secretaría de Gobernación, México.
- Encuesta sobre Corresponsabilidad y Participación Ciudadana 2003 de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Fukuyama, Francis (1996), *Confianza*, Buenos Aires, Atlántica.
- Fundación Europea para la Gestión de Calidad (1999), *Introducción a la excelencia*, Bruselas, Fundación Europea para la Gestión de Calidad 1999.
- Gertler, P. J., (2000), "Final Report: An Evaluation of the Impact of Progresá on Health Care Utilization and Health Status", *International Food Policy Research Institute*, Washington.
- Gordon R., Sara (1993), "La política social y el Programa Nacional de Solidaridad" en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2.
- Habermas, J. (1973) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Huntington, S (1968), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Pailón (2da. Edición., 1990)
- INFPRI (2000), "Reporte Final del Impacto de Progresá en las Inscripciones a la Escuela" en Taller IFPRI-Progresá, México.
- Kliksberg, Bernardo (1993), *Pobreza. Un tema impostergable*, México CLAD/PNUD/Fondo de Cultura Económica
- Kohler-Koch, Beate, (2004) "Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea" en Morata, Francesc (ed.) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- _____ (2000), *Working with Governance*. Special issue of Public Management Review, vol. 2
- Kuschick Ramos, Murilo, "Gobierno, Pobreza y Opinión Pública" en

- <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc6.htm> (2/03/2008)
- Latinobarómetro (2005) "Informe Latinobarómetro 2005, Diez años de opinión pública" *Corporación Latinobarómetro*, Santiago de Chile.
- Lomnitz, Larissa Adler (2001), *Redes sociales, cultura y poder; ensayos de antropología latinoamericana*, México, FLACSO.
- Mayntz, Renate, (2001) *Una década de soluciones postergadas: desempeño económico América Latina durante la década de los noventa*, Instituciones y Desarrollo, núm. 8, mayo, Barcelona IIG, 35-51 pp.
- Molinar Norcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey A., "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity" en A. Cornelius et.al., op. cit: K, Bruhn, *Taking on Goliath: The emergence of a new left party and the struggle for Democracy in Mexico* (1997) Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Molinatti, Catalina (1997), "Voto y gasto social en Solidaridad en México: una mirada desde la geografía política angloamericana", en Reunión de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México.
- _____ (1998) "Social Spending and Political Support: the 'lessons' of the Nacional Solidarity Program in Mexico" en *Comparative Politics*, num. 28.
- Municipio de San Pedro, N.L., "Celebra ayuntamiento sesión ordinaria de Cabildo" 8 de febrero de 2006, sitio oficial del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León. http://www.sanpedro.gob.mx/Prensa/Detail_Noticia.asp?ver=1&folio=942 (22/02/2008)
- Osborne y Gaebler (1992) *Reinventando el Gobierno: como el espíritu emprendedor transforma el sector público*, Ed. Paidós.
- Peters G. y Savoie, P. (2000), *Governance in the Twenty –First Century: Revitalizing the Public Service*, Canadá, McGill-Queen's University Press.
- Peterson, John, (2004), "Policy Networks" en Wiener, Antje y Thomas Diez (eds.) *European Integration Theory*, Oxford University Press.
- Pires, Valdemir (1999) "Límites y potencialidades del presupuesto participativo" Monografía presentada para el Premio Anual ASIP- Asociación Internacional de Presupuesto Público- Octubre de 1999 en <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/L%C3%ADmites%20y%20potencialidades%20del%20presupuesto%20participativo.doc> (28/02/2008)
- PNUD (2004) Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. Reporte objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- Prats, Joan (2004), "Gobernanza y sociedad de riesgo" en *Revista Internacional para el desarrollo humano*, 11 de marzo de 2004 en <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=13725&art=13793> (23/02/2008)
- _____ (2004a), "De la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3.
- Programa Nacional de Solidaridad (1992) en *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México para la Oficina Regional de la FAO en América Latina* (1999) Seminario Latinoamericano Experiencias exitosas de Combate a la Pobreza Rural: lecciones para una reorientación de las políticas, Santiago de Chile.
- Reporte Hacia un Presupuesto Participativo 2002, Gaceta Oficial del DF, 12 de junio.
- Rhodes, R. W. A. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*, Londres, Open University Press.
- Rivera, R. (1996), *Descentralización y Gestión Local en América Latina*, San José de Costa Rica, FLACSO Ediciones.
- Ruvalcaba, Luis y Graciela Teruel (2003) *Análisis preliminar sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades*, México, CIDE.
- Salinas de Gortari, Carlos (2002), *México un paso difícil a la modernidad*, México
- Sánchez González, Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, INAP, México, 2000.
- Schultz, T. P. (2000). "School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty", *International Food Policy Research Institute*, Washington.
- Secretaría de Gobernación. Dirección General de Desarrollo Político. Encuesta Nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001. <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/resumen2001.PDF> (10/06/07)
- Skoufias, E., B. Davis, y J. Behrman (1999), "Final Report: An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition Program (Progresa) of Mexico", *International Food Policy Research Institute*, Washington.
- Subirats, Joan, *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*, Gestión y Política Pública, Vol. IV, CIDE, México 1995.
- Toná, Carolina y Solari, Ricardo, "La Modernización del Estado y la Gerencia Pública", *Administración Pública*, Facultad de Estudios Superiores, México, UNAM.

Vázquez Mota, Josefina (2001) "Asegurando equidad de género y transparencia en la entrega de recursos públicos: La estrategia Mexicana de Combate a la Pobreza" en la X Conferencia Internacional contra la Corrupción, Praga.

Whittingham, Ma. Victoria (2002), *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*, Pittsburg University Press.

Whynes, David K., Bowles, Roger A. (1981) *A teoria econômica do estado*, Rio de Janeiro, Zahar, 1982.