

# Participación ciudadana y governabilidad

---

*Ricardo Uvalle Borrones*"

Un aspecto básico en el desempeño de los gobiernos es la participación ciudadana. En el caso de México, las condiciones a favor de la participación ciudadana son fruto de luchas y movilizaciones que se orientan hacia la recuperación de los derechos políticos. La vigilancia sobre el gobierno y los modos para democratizado son testimonio de que la acción ciudadana responde a contextos abiertos y plurales, los cuales son oportunidad para instituir un gobierno con orientación democrática que asegure los fundamentos, procesos y metas de la gobernabilidad.

## La decadencia del estatismo insolvente

En las últimas dos décadas la vida política y social de México registra importantes procesos de cambio que denotan un nuevo perfil de la institucionalidad democrática. En un escenario de crisis y reajustes, redimensionamiento y cambio estructural,<sup>1</sup> reformas y desarrollo institucional, la

---

·Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la VNAM.  
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "La silenciosa heterodoxia de la reforma del Estado", en *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, Revistas de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 91. p. 80.

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

estructura del poder ha sido objeto de transformaciones que dan cauce a dinámicas más intensas en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

En efecto, el despertar civil y ciudadano es un indicador de que el orden corporativo y centralizado no es funcional para una sociedad que, como la mexicana, ha optado por desarrollar otros senderos de la acción individual y colectiva. Las tendencias a favor de un orden más democrático han provocado que el patrón de lo estatal y lo político sea revisado a la luz de acontecimientos que apuntan por la democratización de la esfera pública. Tanto el orden autoritario como el democrático reflejan las contradicciones que enlazan los movimientos a favor de la conservación y el cambio político.

En este sentido, las relaciones sociedad-Estado han transitado por distintas etapas. Es el caso del Estado intervencionista que durante más de cinco décadas fue la organización protagónica en la vida social. Sus acciones no tuvieron límites económicos y su responsabilidad se sobrepuso a todas las restricciones -fiscales, financieras, organizativas, operativa- generando costos públicos que tuvieron incidencia negativa en la vida productiva y social del país. Una lección dura del intervencionismo estatal es que no consiguió por sí mismo crear las bases para un desarrollo equitativo que favoreciera por igual a la multiplicidad de sectores, grupos, regiones, comunidades, municipios y entidades federativas que integran la franja más compleja de la sociedad mexicana. El intervencionismo estatal fue ante todo un modo de vida, cuya eficacia disminuyó porque el aparato productivo de la sociedad no consiguió formar una economía moderna y altamente competitiva en términos de la lógica del mercado. En todo caso, la economía mexicana ha sido un híbrido institucionalizado que articula procesos modernos con relaciones de gran atraso y desigualdad, que no favorecen el vigor fiscal del Estado pero sí consumen recursos públicos.

En la mejor tradición de la cultura ibérica, el Estado mexicano alcanza la majestuosidad del poder y se constituye en el actor más reconocido del quehacer público. Interviene en una diversidad de ámbitos que le permiten ahondar en la administración de la vida social y política, confiriéndole un margen amplio en cuanto centro de decisiones y acciones. La majestuosidad del Estado mexicano ha sido la constante más evidente desde el periodo del constitucionalismo hasta la crisis de los años ochenta, que modifica las relaciones estructurales entre la sociedad y el propio Estado.

-----  
*Ricardo Uvalle Berrones*

Durante ese tiempo no tiene punto de reposo para desarrollar su actividad, la cual tiene un carácter multifacético, diferenciado y complejo. Como Estado organizador se desenvuelve en un ambiente favorable a las relaciones clientelares y corporativas que durante largo tiempo son parte de la estabilidad política del país. Como Estado administrador apoya, fomenta, regula y alienta su presencia en una diversidad de campos de acción, que reflejan su actividad creciente, ramificada e intensa. Como Estado intervencionista tiene un horizonte amplio que da cauce a las funciones de producción, distribución y circulación de bienes y servicios, que le permiten no sólo atender carencias y necesidades sino sumar consensos y apoyos importantes para fortalecer su carácter tutelar.

En cuanto Estado planificador, asume la rectoría económica de modo categórico sin valorar en mayor escala la importancia de los agentes económicos y sociales en los procesos del intercambio económico y en la producción de la riqueza material. La tarea de planificar la realiza con base en modelos que llegan a homogeneizar los contrastes, las carencias y las desigualdades con la utilización de formatos macro institucionales, es decir, de grandes políticas y programas que no siempre se orientaban a responder a la complejidad de los problemas microsociales. Desde la lógica de la planificación, la acción del gobierno fue omnipresente y no reconocía como tendencia alentadora las aportaciones que nacen con el goce de las libertades económicas, consustanciales al Estado de derecho. Tampoco reconocía de manera efectiva y no retórica que la sociedad y los agentes privados pueden aportar capacidades orientadas a multiplicar la vitalidad de los procesos productivos y distributivos.

En consecuencia, el Estado mexicano entendido como un Estado planificador, postula la universalidad de los consensos formales, no de aquellos que se construyen a través de la deliberación y el acuerdo con los agentes económicos. Si la economía es parte de los juegos del poder y de las reglas institucionales, era suficiente la voluntad del Estado y su capacidad administrativa para definir los propósitos y las metas de la economía nacional. La insuficiente valoración del sector privado como agente necesario de la economía, da como resultado, en una sola óptica discutible, que a pesar de él, había que impulsar los movimientos de la economía para dotar a la sociedad de mejores condiciones de vida. Lo importante era asegurar que el Estado funcionara bien y que fuera capaz de alentar, vía gasto e inversión pública, la producción y la distribución de la riqueza material para crear las condiciones de la justa distribución de los beneficios sociales.

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

En este sentido, la sociedad y los factores de la producción son un dato más, no punto de partida para emprender los esfuerzos de cooperación y gestión económicas que son indispensables para estimular y promover las palancas del proceso productivo. Para el Estado planificador la racionalidad de la sociedad y de los agentes económicos fue asunto secundario. Lo importante era la racionalidad burocrática, entendida como un conjunto de capacidades que combinan de manera secuenciada diagnósticos, pronósticos, decisiones y acciones y por lo mismo, es fórmula confiable para definir metas, fijar objetivos y seleccionar estrategias.

La versatilidad administrativa se erige en el pivote de la racionalidad económica a cargo del Estado mientras que la confianza en los agentes del mercado no es objeto de mayor consideración gubernamental. La versatilidad administrativa es el medio para ordenar y fomentar las acciones económicas, toda vez que las decisiones a cargo del Estado no son limitadas, sino completas al grado de no descuidar los aspectos y detalles más conspicuos del proceso mercantil. La versatilidad administrativa responde a la lógica de definir con eficacia los fines y los medios, por lo que la racionalidad instrumental funge como el camino más confiable para que el Estado tenga un desempeño productivo y eficiente.

Los planes económicos se elaboran con ventajas técnicas y contextos políticos favorables, pero la parte en la cual brotan las fallas de gobierno no es en el diseño de los mismos, sino en el tramo de la implementación,' ocasionando resultados contrarios al esfuerzo exhaustivo de la versatilidad administrativa, que siempre considera tener los recursos y las respuestas idóneos para responder a situaciones normales y contingenciales. El contraste entre la realidad y los esfuerzos racionalizadores tiene un saldo desfavorable, sobre todo si se comparan los beneficios obtenidos y los costos ocasionados.

Un efecto de dicha situación es que la cultura del mercado, entendida en las facetas de competitividad, calidad e innovación, no fructifica en una economía cerrada con fuerte intervencionismo estatal, como la que tiene México desde los años veinte hasta los ochenta, en la cual se exalta la acción gubernamental sustentada en la visión del Estado autoreferenciado, es decir, visto en sí mismo y no en relación a las fuerzas productivas que integran las redes económicas, financieras, comerciales y tecnológicas de la sociedad. Se valora de él, los

<sup>2</sup> Enrique Cabrero Mendoza, "Los y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural)' políticamente diferentes". en *Revista de Gestión y Políticas Públicas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, vol. IX. p. 206.

instrumentos de la racionalidad burocrática y los recursos fiscales como medios suficientes para constituir una economía nacional y proestatal, no una economía pública que es la combinación balanceada del gobierno, los agentes económicos, los derechos de propiedad y las reglas que garantizan la certidumbre institucional, que es condición para asegurar el desarrollo continuo de las sociedades modernas.

### Déficit de vida pública

Una consecuencia del protagonismo estatal" es el desarrollo insuficiente de la vida pública. Cuando la cultura que exalta de modo incomensurable al Estado soslaya el vigor social y ciudadano, no es viable que la sociedad tenga condiciones que se traduzcan en ventajas compartidas y en beneficios equitativos. De acuerdo con la formalidad constitucional, la vida pública es reconocida como la piedra angular de la convivencia organizada. Sin embargo, la categoría ciudadano no tiene un ambiente favorable para fortalecerse en un marco de derechos y responsabilidades reales. La ciudadanía enunciada representa una faceta incumplida desde el momento en que el Estado es reconocido y magnificado con amplios poderes que no tienen contrapeso político y social en la vida pública.

Los años del México posrevolucionario dan cauce a una relación asimétrica, que se acrecienta hasta configurar un sistema de poder que tiene naturaleza corporativa. Es el corporativismo, una fórmula que permite el arreglo de intereses de manera vertical y con pluralismo restringido. Lo corporativo es un tipo de organización que se desarrolla al amparo del poder político y se constituye en ventajas sectoriales para los grupos de interés que tienen la oportunidad de incidir en los procesos de la toma de decisiones y en la implementación de las políticas gubernamentales. Su posición en la estructura básica de la sociedad es un factor que incide en su protagonismo político y en el logro de los beneficios que consiguen negociar con las autoridades públicas. La pertenencia al gremio o a la corporación determina el sitio que las personas ocupan en la estructura social, política y económica. La categoría ciudadano es reemplazada por la *real politik*, es decir, por la política que articula los arreglos cerrados, excluyentes y centralizados.

Para el poder magnificado del Estado, el ciudadano es un guarismo, no condición de vida para influir en la discusión y el rumbo de los asuntos públicos.

"Enrique Krauze, *Tarea política*, México, Tusquets Eduores, 2000, p. 59.

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

En un ámbito de poderes autoritarios, la categoría ciudadano no es reconocida como elemento indispensable del quehacer público; prevalece, por tanto, la política sin competencia y sin alternancia en el poder; la política de las ventajas burocráticas y los acuerdos conseguidos en el nivel de los cenáculos; la política de las organizaciones corporativas que impiden el reconocimiento de las capacidades individuales y públicas.

El patrón del colectivismo y el anonimato caracterizan un largo tramo en la vida del sistema político mexicano. Para el poder existen grupos con tutela corporativa, no ciudadanos libres; existen apoyos y lealtades que garantizan la estabilidad del autoritarismo, el cual se organiza en los ámbitos del gobierno, teniendo como soporte la cultura política que exalta lo estatal a costa de los valores cívicos. Lo estatal sin referencia a lo público es la alternativa que se impulsa para organizar la vida política. Lo importante es el Estado y después las organizaciones propias de la sociedad civil. Lo importante es que los valores de la justicia, el bienestar y el desarrollo se adopten como valores de Estado, sin tomar en consideración la opinión de las organizaciones civiles y públicas. Lo importante es convertir al Estado en factor central del desarrollo para dar cumplimiento a las demandas sociales y económicas reconocidas en la Constitución de 1917.

En consecuencia, lo individual y lo ciudadano no son valores centrales en el engranaje de lo público, sino pilares secundarios que ceden al poder estatal la iniciativa para que asuma la responsabilidad de proporcionar y garantizar los beneficios sociales. Aunque el texto constitucional valora la importancia de la actividad empresarial privada, la misma queda en un plano no estratégico en los procesos del intercambio económico. Por ello, la economía pública no corresponde al paradigma de la sociedad moderna, en la cual lo individual es elemento importante para dar vigencia a los derechos ciudadanos. En términos de balance, la vida pública en México acumula un déficit importante desde el momento en que la acción individual y ciudadana no es relevante en un sistema de poder sustentado en el presidencialismo, el burocratismo, el estatismo y el corporativismo.

De este modo, el autoritarismo" se arraiga como un sistema de poder que articula una injusta relación Estado-sociedad. *De facto*, esta relación implica que el poder no tenga como referente la existencia de ciudadanos, sino de súbditos.

---

• Ilán Bizberg y Manfn Frybes (comps.), *Trnsisiones a la Democracia*, México, Cal y Arena, 2000. p. 95.

En el horizonte de la democracia moderna, el ciudadano es reconocido en el ámbito de las libertades subjetivas privadas y las libertades subjetivas públicas. En uno y otro caso, el espacio de lo estatal restringe la participación de fuerzas, grupos y organizaciones de la sociedad civil y evita la formación de una franja ciudadana entendida como un conjunto de aportaciones organizadas a favor de lo público. Lo público-estatal es el factor más significativo en una vida política que no tiene competencia abierta y democrática. Lo público-estatal caracteriza a un sistema político que tiene como eje la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional. La concepción del poder es más borbónica que democrática y su ejercicio responde a condiciones en que la falta de contrapesos al interior' del régimen político tiene como saldo el auge del presidencialismo y el poder creciente de la burocracia.

Por eso, lo público-social no ocupa un sitio en la vida nacional hasta la década de los setenta. Lo público-social permanece ignorado en el lapso en que se consolida el presidencialismo, es decir, de 1935 a 1968. Incluso frente a movimientos sociales y políticos como el de los ferrocarrileros y el de los maestros en la década de los cincuenta y el de los médicos y el de los estudiantes en los sesenta. La respuesta del régimen no fue la tolerancia, sino el uso de la violencia como método.

En este sentido, la relación sociedad-Estado vive momentos críticos porque los derechos ciudadanos son objeto de censura, limitación y persecución, lo cual se corrobora cuando se toma la calle y se organizan movilizaciones para manifestar disidencias e inconformidades. El ejercicio de las libertades cívicas constituía un agravio al poder autoritario, el cual tenía los recursos legales y políticos para aplicar las normas de disolución social. La visión del poder ciudadano era inexistente para el poder político y burocrático. El gobierno de *las mayorías* se proclama de manera constante hasta reproducirlo como un gobierno *de interés nacional*, es decir, como un gobierno que no admite disidencias y que aspira a la vigencia de la unanimidad social y política. Se mezclan así: la nación con el Estado, la sociedad con el *interés nacional* y los súbditos con el autoritarismo cubierto de ropaje republicano.

Categorías como ciudadano, democracia y democratización no tienen cabida en la agenda del poder excluyente. Corresponsabilidad y transparencia no tienen lugar alguno en un ambiente donde la política burocrática le cierra los

<sup>5</sup> Sobre este punto consúlese Jorge G. Castañeda, *La Hrrrcncis. Arqueología de la Sucesión Presidencisl en México*, México, Extra Alfaguara, 1999.

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

espacios a la política ciudadana; donde la eficiencia a conseguir refleja los valores abstractos, no los valores institucionales de la democracia; donde la política de golpeteo le gana la carrera a la política de la sociedad civil; donde el Estado, sin la valoración de la democracia real, es considerado una organización que tiene autonomía *relativa* y por lo mismo, toma distancia de los gobernados hasta constituirse en un poder que no escucha ni rinde cuentas.

El alejamiento entre la sociedad y el Estado tiene un momento crucial: el movimiento estudiantil de 1968. Este movimiento es la reivindicación de las libertades políticas que durante largo tiempo se habían restringido y contribuye a tomar conciencia de cómo luchar por los valores ciudadanos a pesar de las relaciones, las decisiones y las acciones autoritarias del poder. Es un movimiento que abre el camino hacia la democratización y revela que el aparato de poder se debilita cuando se limitan los derechos ciudadanos y no se reconoce la competencia entre los diversos actores políticos y sociales. El movimiento es el detonador para que México tenga más vida pública y en consecuencia, más vida ciudadana. A partir del movimiento estudiantil, lo público le gana terreno a la cultura del silencio borbónico y a las pautas de convertir en secreto de Estado lo que realiza el poder político.

El despertar de los ciudadanos es innegable después de 1968: en 1970 se reduce la edad para adquirir la ciudadanía de 21 a 18 años. El despertar de lo público explica la tendencia para iniciar las reformas institucionales entre 1971 y 1996. Destacan en este caso, la reforma electoral, política, administrativa, el cambio estructural, el redimensionamiento y la reforma del Estado. Cada uno de estos instrumentos ha tenido como premisa no acumular el poder sobre la base de los rendimientos decrecientes. Procurar su redistribución ha sido un elemento importante para no incidir en el distanciamiento entre la sociedad y el Estado: entre los ciudadanos y el Estado. Son altos los costos derivados de la falta de una auténtica vida pública. El ejercicio cerrado del poder provoca la disminución de la acción ciudadana, la desconfianza en el poder del Estado y el desencanto de la sociedad hacia el gobierno.

### La democratización del poder

La sociedad mexicana adquiere una dinámica peculiar que obliga al poder a revisar tareas, límites y responsabilidades. La década de los ochenta es relevante porque es el tiempo político e histórico en el cual empieza a fenecer un patrón de vida fincado en el papel indiscutible del Estado, considerado en



ese periodo, eje majestuoso de la vida nacional. En el tiempo referido, los síntomas de una profunda crisis emergen en la vida social y política, anunciando el fin de una etapa que agota los recursos y las posibilidades de un desarrollo más justo y tangible. Frente a la cultura del estatismo pronunciado se organizan voces, grupos e instituciones que postulan la importancia de no insistir en la senda de los rendimientos improductivos de un sector gubernamental que tenía problemas mayúsculos de operación.

En efecto, las políticas intervencionistas, la insolvencia fiscal y la suspicacia electoral configuran un panorama desfavorable para el Estado mexicano. Se imponía un cambio de estrategia y políticas para responder con eficacia a los nuevos tiempos de una sociedad que encara, con la acción organizada de los ciudadanos, las desventajas públicas del endeudamiento interno y externo, la caída del bienestar y la necesidad de ampliar los espacios públicos -que no estatales- a favor de la vida social. La presión para que el Estado lleve a cabo políticas de revisión es opinión extendida en la pluralidad de lo público. Iniciar la desestatización de la sociedad significa revisar el nexo entre lo privado y lo público, entre lo público y lo estatal, entre la política y lo político. Nuevas esferas de acción se extienden para acotar los espacios de un estatismo decadente y autoritario, infuncional para una sociedad que emerge con liderazgos y proyectos que tienen como objetivo no continuar en más de lo mismo.

La insurgencia ciudadana es la piedra de toque para democratizar el poder y plantear las reformas que son indispensables para transformar determinadas condiciones de vida. La insurgencia ciudadana es contraria a mayor Estado a costa de la sociedad y el mercado, es receptiva a las demandas que reivindican de modo simultáneo las libertades económicas y las libertades políticas. Es la insurgencia ciudadana la que tiene conciencia de que más Estado no es aval para asegurar más eficiencia y en cambio, es una de las causas que provocan los desajustes estructurales en la vida nacional. Revisar el Estado para hacerlo más público y menos administrativo, es planteamiento nodal para superar viejas dicotomías que únicamente provocan tensiones y conflictos. Someter el Estado a límites diáfanos y evaluar lo que ha sido, es un aspecto esencial que se proclama en los diversos foros de la vida pública. Recuperar para el Estado mexicano su carácter público implica proceder a su democratización.

La democratización del Estado es operación institucional de la mayor trascendencia, ya que implica abrir otros espacios de interacción que tienen su origen en las transformaciones de la sociedad. Ante el mundo de la

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

centralización y la burocratización se pronuncian las tesis del federalismo, descentralización, planeación democrática, privatización, desregulación, apertura externa y la importancia de los mercados como instituciones orientadas a estimular los procesos del intercambio económico. De este modo, se pasa del ciudadano entendido en el imaginario colectivo al ciudadano que apoya y disiente. De la confianza ilimitada en el Estado se transita a la convicción de que los agentes individuales y colectivos son la plataforma que permite organizar esfuerzos de manera eficaz. Del Estado proempresarial se transita al Estado promotor y regulador.

El Estado no es el inicio ni el final de lo público, sino centro importante que tiene a su cargo gobernar bien y administrar mejor no el volumen burocrático, sino las áreas que se consideran indispensables, y por ende, estratégicas para el desarrollo de la sociedad. Se tiende de ese modo a la recuperación de lo público y a la canalización de los esfuerzos que buscan participar más en el destino de los asuntos generales. Frente al concepto de administración pública estatizada se erige el concepto *administración de lo público*; frente a la administración burocrática se fortalece la visión de la gestión pública; frente al poder abrumador del Estado se rescata la importancia de las libertades civiles y políticas; frente a la teoría del bienestar estatizado se erige la tesis de los costos públicos que ocasiona; frente al Estado empresario se invoca la importancia del mercado como elemento que también organiza y distribuye recursos; frente a lo público del Estado se recupera la importancia de lo público ciudadano; frente a las tendencias de más burocracia se valora la importancia de la democracia; frente a la eficiencia administrativa se recupera y valora la eficiencia pública.

La democratización del poder empieza por reivindicar lo privado y lo público como ámbitos que exigen complemento, estímulo, coordinación y políticas públicas. También se advierte con el auge de los gobiernos locales y el papel creciente de las organizaciones no gubernamentales a favor de los asuntos de interés público. La democratización se impulsa con medios institucionales y se reconoce como un movimiento emancipador de autonomías y esfuerzos comunitarios, locales y municipales. La democratización es la puntilla al poder corporativo, el cual resiente cómo los privilegios sectorizados se sacuden con políticas que se encaminan a desmontar los aparatos del poder que no favorecen el advenimiento de una vida pública más intensa y equitativa. La

---

•Rodolfo Canto Sáenz, "Más allá del Pluralismo y la Participación Ciudadana" en *Revista de Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, vol. IX. p. 248.

democratización favorece nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado, dado que los recursos, los beneficios y los programas son objeto de redistribución. En la lógica de la democratización, la redistribución es crucial para dar paso a relaciones incluyentes de vida y evitar que lo asimétrico contribuya a mantener la concentración de los beneficios públicos.

Un punto medular de la democratización es que del *individuo-súbdito* reconocido por el autoritarismo, se pasa a los derechos y las responsabilidades del *individuo-ciudadano*, es decir, del ciudadano de carne y hueso, el cual da vigencia a la ciudadanización, entendida como la devolución de los derechos que el Estado expropia a los ciudadanos por diversos motivos de *interés público* (las nacionalizaciones y el control de los procesos electorales entre otros) y que son devueltos al espacio público de la sociedad. Ejemplos significativos de la ciudadanización son el IFE, que pone los procesos electorales en manos de Consejeros nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que cuenta con un órgano integrado por diversos representantes de la sociedad para participar en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de sus decisiones. No menos importante son las políticas de privatización, las cuales han influido en la redistribución de la propiedad y, por ende, en la democratización del poder. En este sentido, la privatización forma parte de la democratización, pues disminuye los monopolios públicos a cargo del Estado, dando oportunidad de que otros grupos de la sociedad participen en la asignación de los nuevos derechos de propiedad, con base en las reglas públicas que sustentan las especificaciones para tal situación.

La interacción y la corresponsabilidad entre órganos de Estado y grupos de la ciudadanía es testimonio de cómo los asuntos públicos no son exclusivos del gobierno, sino que en su abordaje, tratamiento y solución hay pruebas fehacientes de que la opinión y la decisión ciudadana ocupan un lugar fundamental en los procesos relacionados con la dirección pública y de lo público.

De este modo, la relación ciudadanos-Estado da un giro importante no en la forma de gobierno -republicana, democrática y representativa- sino en el modo de gobernar -estilos, procedimientos, procesos, políticas-, dado que se visualiza más orientado hacia lo abierto y lo accesible, que a lo hermético y lo discrecional. Un resultado de la democratización es que el modo de gobernar ha empezado a diluir la postura introspectiva del gobierno -autorreferencia- para situarlo más en el universo de lo público, que es la razón sustantiva de su eficacia institucional. El modo de gobernar se ha modificado tomando en

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

cuenta la presión ciudadana que no desea un Estado sobredilatado ni un gobierno oneroso. Puede decirse que el modo de gobernar es menos borbónico y más plural; más ciudadano y menos unilateral; más abierto, no tanto corporativo; más democrático, no crecientemente piramidal.

El modo de gobernar, inspirado en los valores de la democracia, fortalece el espíritu de lo público y contribuye a que las formas de participación ciudadana sean cada vez más intensas, sin que ello signifique desplazar o anular al gobierno.

Todo indica que el despertar de la ciudadanía en México tiende a consolidarse más aún, porque los procesos electorales son indicativos de cómo se castiga o recompensa las acciones y los resultados del gobierno. El aumento de los gobiernos de oposición se inscribe en la lógica del voto de castigo y en el reconocimiento de que en la democracia, la legitimidad de origen no es condición suficiente para retener el poder. Cuando se descuida la legitimidad por resultados, el voto ciudadano no duda en decidir la alternancia en el poder. Tanto en los órdenes federal, estatal y municipal México tiene un cuadro importante de experiencias institucionales que denotan la convivencia de las oposiciones competitivas. En materia político-electoral los ciudadanos, con base en la civilidad democrática, saben recompensar o castigar el desempeño de los gobiernos. Es aquí, cuando la participación ciudadana/ asume la posición de acudir a las urnas para ratificar la confianza en el gobierno o bien, da oportunidad a las oposiciones de convertirse en gobierno para que también sean objeto de la evaluación pública.

Una cualidad importante de la democracia es que el ejercicio del poder se rige por los calendarios electorales y la renovación de las autoridades. En tal sentido, ningún gobierno es portador de un mandato irrevocable, sino que está sujeto a la ratificación del mismo. La democracia es un contrato que se renueva de manera periódica. Esto significa que gobernantes y gobernados tienen la posibilidad de evaluar logros o fracasos de la gestión pública.

De este modo, la democracia es un método institucional que permite abordar conflictos, problemas y soluciones de manera civilizada con la participación de los opuestos. Desde el ángulo electoral, la democracia define las reglas del juego que tienen como propósito atenuar la incertidumbre factual, es decir, la

---

, *ibid.* p. 235.

-----  
Ricardo Uvalle Berrones

que se genera con la competencia y la lucha por el poder. Con las elecciones es viable modificar la correlación de fuerzas y de ese modo incidir no sólo en el relevo de la esfera ejecutiva, sino también de la rama legislativa. Gobierno con mayoría y gobierno sin mayoría, son el resultado de la competencia electoral; son también evidencia de que en las sociedades abiertas es necesario que el propio gobierno, al trascender lo electoral, tenga una relación directa y continua con los grupos de carácter ciudadano.

### Gobierno de lo público

Por tanto, el perfil del gobierno debe responder a las exigencias de la vida democrática. En el caso de México, el gobierno se ha desenvuelto de un patrón acrecentado de autoritarismo a otro que tiene características más democráticas. Sin duda, el Gobierno mexicano se ha transformado en los últimos 15 años debido a los cambios que han experimentado la sociedad y la vida ciudadana. No se enlaza con el paradigma del gran gobierno, sino que adquiere con las diversas reformas que ha impulsado, una faceta más reguladora. En materia política ha impulsado los procesos de liberalización y democratización que han permitido ampliar las zonas de participación y representación ciudadanas; además, ha contribuido a crear un ambiente de confianza institucional que tuvo su mejor prueba el pasado dos de julio. En materia administrativa ha impulsado procesos de modernización orientados a mejorar sustancialmente la gestión pública y la operación administrativa del propio gobierno. En materia económica ha impulsado políticas de apertura, desregulación y privatización que lo definen en términos más acotados. Lo anterior ha permitido la vigencia de un gobierno más cercano a la vida pública y a los reclamos ciudadanos.

El reto del Gobierno mexicano es convertirse en un gobierno para los ciudadanos. Los pasos seguidos -democratización, ciudadanización- deben no sólo fortalecerse sino ampliarse a otros campos de la vida institucional. En efecto, institucionalizar la transparencia en el uso de los recursos públicos, alentar la rendición de las cuentas públicas e instituir un sistema de evaluación pública, es la tarea que aún falta por emprender.

El paso de lo democrático-electoral a lo democrático-operacional es el punto de partida para que el gobierno mexicano responda más a lo público," no

---

• Illan Carlos León y Ramírez, "El carácter público del Estado" en *El Estado del Arte de la Administración Pública, Revista del 25 Aniversario 1974 - 1999*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999. p. 146.

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

tanto a lo administrativo y lo burocrático. Lo público significa distancia razonable entre lo patrimonial y lo institucional. Lo público-institucional considera que los ciudadanos organizados por identidad, valores e intereses son la médula para incidir en la orientación, el funcionamiento y la operación del gobierno. Los ciudadanos organizados son condición indispensable para la conformación de un gobierno de lo público. Este no es un gobierno de masas ni anónimo, sino responsable ante el público activo, es decir, ante los ciudadanos interesados en el destino de la vida en común.

Que el gobierno sea de leyes, es lo que México necesita para estructurar en la mejor tradición de la cultura occidental el Estado de Derecho. Que el poder del gobierno tenga sus propios controles y los que nacen con la exigencia ciudadana es el camino más idóneo para caracterizarlo con la visión de lo republicano y lo democrático. El gobierno de lo público es democrático y republicano dado que el poder que organiza e institucionaliza no tiene síndrome monárquico, caudillista o personalista. El gobierno de lo público es abierto y transparente. Los avances democráticos que el país ha tenido deben conducir a la existencia de un gobierno que tenga esas características. El gobierno de lo público reconoce no sólo atribuciones, sino límites claros para no convertirse en un poder absoluto, el cual es contrario a la naturaleza del Estado constitucional.

Al regirse por equilibrios dinámicos y no por movimientos concéntricos, el gobierno de lo público responde a la institucionalidad democrática, que en la situación de México es todavía un proceso en fase de maduración y consolidación. La nueva institucionalidad democrática del país registra un avance significativo en los asuntos electorales y económicos. En el primer caso, lo electoral," se ha conseguido la creación de órganos e instancias que funcionan con orden, certidumbre y eficacia. La confianza de los ciudadanos en estos rubros es incuestionable. En el segundo caso, lo económico, hay avances con la definición del capítulo económico de la Constitución Política, el cual se puntualiza en los artículos 25, 26, 27 y 28, con el fin de garantizar los derechos de propiedad. Lo fundamental de una economía pública es aceptada por los agentes económicos y sociales. De igual manera, el radio de acción del Gobierno mexicano es más diáfano, lo cual favorece un clima de mayor certidumbre en la relación mercado-Estado.

---

• Ricardo Becerra, Pedro Salazary José Woldenberg, *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, Partidos y Retormss: México*, Cal y Arena, 2000.

Ricardo Uvalle Berrones

Sin embargo, la relación del gobierno con los ciudadanos en cuestiones políticas como el *referendum*, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y el derecho a la información no son todavía parte de la estructura del poder público. Los instrumentos mencionados son fundamentales para racionalizar el ejercicio de la democracia y por ende de la autoridad. Son contrapeso sano que contribuye a evitar que el gobierno gire en su propio eje y en cambio favorecen que adquiera un carácter más democrático. La nueva institucionalidad democrática que se está construyendo no puede soslayar la importancia de que los ciudadanos tengan la oportunidad de participar activamente en la *res pública*.

Cuando el poder está sujeto a restricciones constitucionales es mayor la oportunidad de que sirva a lo público porque se abre la opción de interactuar directamente con los generadores de su legalidad y legitimidad: los ciudadanos y su órgano de representación, que es el Poder Legislativo. Así, comunicación, intercambio y corresponsabilidad, son cualidades que la democracia moderna exige para que los gobiernos tiendan a la poliarquía y no la policracia que desdibuja el sentido sano, balanceado y positivo del gobierno. México debe fortalecer la apertura del poder con la adopción de los instrumentos que son favorecidos por el constitucionalismo democrático, a efecto de que los derechos republicanos de los ciudadanos sean una vía para fortalecer su interés y participación en los asuntos públicos. Instituir en la democracia los procedimientos constitucionales para que los ciudadanos tengan la oportunidad de ejercer un control funcional sobre el gobierno, no lesiona ni atenta contra el gobierno. Únicamente en la postura autoritaria se procura que los medios del poder político (*referendum*, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y derecho a la información) no tengan relación con las dimensiones del poder, es decir, con su magnitud y ejercicio. Mientras que en la posición del constitucionalismo democrático, los medios del control son parte del poder político. Por tanto, no hay ni debe haber dicotomía entre el ejercicio y las restricciones del poder, sino puntos de correlación que favorezcan su eficacia institucional. Si el país se encuentra en la disolución del poder monocéntrico para dar vida al poder en términos plurales, competitivos y democráticos, es importante realizar las reformas que produzcan una nueva articulación entre la sociedad y el gobierno.

Un aspecto esencial del gobierno de lo público es cómo los ciudadanos pueden participar y corresponsabilizarse en la atención de los problemas públicos. La idea de los ciudadanos pasivos e indiferentes no corresponde a una etapa

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

que, como la actual, refleja el interés de participar en la gestión de lo público. El espacio público, entendido como patrimonio compartido, tiene centros diversos que interactúan hasta configurar un conjunto de redes que aportan iniciativas, proyectos, programas y estrategias que los definen como organismos que tienden a la gestión pública. Distantes de la tutela estatal, tienen como meta cumplir tareas de acuerdo con su propia estructura y sistemas de operación. La gestión pública<sup>10</sup> indica que las capacidades colectivas pueden desarrollar actividades que son de interés público en áreas que revisten importancia medular. La desestatización del espacio público es una constante desde los años ochenta. No más gobierno en renglones que atienden los grupos de la sociedad es reclamo para evitar que las libertades cívicas sean motivo de inhibición. No más gobierno innecesario que limita y bloquea las energías sociales e individuales, es el comportamiento más evidente de una sociedad que, como la contemporánea, no admite el tutelaje burocrático que frena las capacidades y las potencialidades que son propias de la vida pública.

A raíz de la crisis fiscal, la insolvencia financiera y el agotamiento de capacidades públicas, el Gobierno mexicano se inserta más en el dinamismo de la vida pública, a partir de procesos que sustentan las ventajas de la gestión pública tomando en cuenta los movimientos de la democratización del poder. A diferencia de otros tiempos, escenarios y actores, en el presente la acción del gobierno tiene referentes más diáfanos para su valoración.

En efecto, vía las políticas públicas, las concesiones, las franquicias, los servicios externos y la sub-contratación se caracteriza más como un gobierno que deja en manos de algunos grupos de la sociedad el cumplimiento de tareas que son de interés público y que por motivos de eficacia mercantil e interés comunitario, están mejor situadas en lo público-social y no en lo público-estatal. Puede decirse que es más un gobierno que coordina, convoca y regula, no tanto que aspira a movilizar todos y cada uno de los ramos de la sociedad y la economía. Es más un gobierno creador de condiciones para la promoción de lo individual y lo público, no un gobierno que interviene de modo reactivo, rutinario e inercial en los asuntos públicos.

La tendencia es clara: la administración dilatada y abrumadora del espacio público cede ante el empuje y la necesidad estratégica de la gestión pública.

---

<sup>10</sup>Juan Carlos León y Ramírez y Ricardo Uvalle Borrones, "Dimensiones contemporáneas del espacio público. La nueva relación del gobierno y la sociedad", en *Agendas de Investigación y Docencia en Ciencia* Iblítica. Judith Bokser (coord.), Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 20(0). Tomo 3. p. 41.



La administración pública progubernamental es saneada para que funja como institución promotora, orientadora y eficaz en el cumplimiento de los servicios públicos que son fundamentales para la sociedad. Es saneada para que, como actividad, se ciña a los objetivos de estricto interés público y no a todo tipo de objetivo que, como antaño, asumía sin considerar su viabilidad financiera y los costos fiscales respectivos. Pero lo importante no es únicamente sanear la administración pública, sino hacer factible que los grupos ciudadanos tengan acceso a las decisiones y acciones del gobierno.

Es pues un asunto de corresponsabilidad, y por tanto la gestión pública es la categoría más funcional para determinar las modalidades de la cooperación ciudadana en los asuntos comunes. Esta alude al modo de funcionar el gobierno en su relación con los ciudadanos. La gestión pública es congruente con los valores de la democracia, la transparencia y la calidad de los resultados en la acción del gobierno. No es una categoría de autoreferencia, sino que se proyecta a la pluralidad de la sociedad y la publicitación del espacio social. En el caso de México su aplicación comprende a las políticas de apertura, descentralización, federalización, privatización, desregulación y liberalización. Incluso, es importante en la comprensión de categorías como federalismo cooperativo, nuevo federalismo fiscal, relaciones intergubernamentales y relaciones intragubernamentales.

Un aspecto distintivo de la gestión pública es cómo los ciudadanos se incorporan a la gestación, hechura e implementación de las decisiones y las acciones públicas. Lo importante no es qué se debe hacer sino qué están haciendo los ciudadanos y el gobierno en lo relativo a los asuntos públicos. En esta lógica, el Gobierno mexicano ha venido transitando por la senda de la gestión pública en un ambiente de creciente pluralidad democrática y de apertura de opciones que tienden a ubicarlo cerca de la opinión, decisión y evaluación ciudadana.

En un contexto de pluralidad y competencia democrática como el mexicano, el desempeño del gobierno no puede ser cerrado, acrílico o autocomplaciente. Tampoco exclusivamente administrativo, sino orientado por las pautas de la gestión pública entendida como una herramienta de procesos abiertos, interacciones consensuales, responsabilidad compartida y evaluación por resultados. En lo sucesivo, el gobierno mexicano no tendrá condiciones para retornar a la secrecía ni a los arreglos pro-cúpula o a la evaluación *de la casa*, es decir, a la evaluación que se realiza sin la participación del público ciudadano.

## *Participación ciudadana y gobernabilidad*

---

La operación del gobierno es un asunto que combina tanto el funcionamiento inteligente de la administración pública como la capacidad estratégica de la gestión pública, tomando en cuenta que la democratización del poder implica que éste sea sometido al escrutinio público y de lo público. Sólo así, es posible situar la posibilidad de que los servicios públicos sean en algún momento autogestionarios como el caso de las Cooperativas de Usuarios de Obras y Servicios Públicos en Córdoba, Argentina y el Programa de Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia en Chile. En este renglón juegan y jugarán un papel importante las organizaciones públicas no estatales que cada vez se manifiestan de manera constante, diversificada y compleja, ya que son el embrión de los espacios públicos autogestionarios, que sin duda influyen en la relación contemporánea de la sociedad y el gobierno.

### Conclusión

La participación ciudadana es asunto crucial en los derroteros de la vida contemporánea. Más allá de su importancia política, se vincula con las formas que la sociedad y el gobierno articulan para ajustar sus procesos, políticas y programas públicos. Situada en la complejidad de la estabilidad política, la participación ciudadana es parte activa y determinante en las estructuras de poder. No es un conglomerado de nexos intrascendentes, sino fuerza organizada que ocupa un lugar en los tiempos, instituciones y contextos que integran el mundo de las decisiones públicas y las acciones que denotan el juego complejo del poder.

En México, la participación ciudadana ha recobrado espacios y protagonismo. Se incorpora a los procesos del gobierno y es considerada pieza vital en el comportamiento de la estabilidad política. Es parte de la desestatización de la vida pública y se enlaza con las nuevas formas de gestión pública que se han incrementado de manera significativa. Ha influido en la determinación de los estilos de gobernar desde el momento que postula la importancia de descentralizar el poder. No menos importante es que ha multiplicado las esferas de la pluralidad y el vigor de la democratización hasta provocar que el Estado mexicano no sea más una organización habituada a dirigir sin tomar en cuenta los contrapesos de la vida pública.

En un marco de tendencias recurrentes, ha propiciado que el gobierno sea más público, lo cual significa que los ciudadanos organizados tienen la oportunidad de acceder a él y corresponsabilizarse en el desarrollo de las

tarefas que son de interés común. Antes de los setenta, es inviable un escenario reconocido de participación ciudadana, dado que para el poder no había ciudadanos sino súbditos y organizaciones corporativas. Ha sido la participación ciudadana un antídoto eficaz para romper la coraza burocrática y administrativa del gobierno mexicano. Las reformas que éste ha llevado a cabo para mejorar su comunicación y cooperación con la sociedad tienen como punto de arranque desmontar las prácticas borbónicas que son opuestas a los valores de la democracia. El poder en el ámbito de los aparatos de Estado y en las estructuras del gran gobierno ha sido menguado. En la lógica de las aperturas y la democratización, el poder es ahora más público que en otros tiempos. Es más accesible a los ciudadanos y ha reconocido los procesos que le dan un contenido más republicano. En este sentido, la forma de gobierno tiende a ser más constitucional y en ello el modo de gobernar ha sido fundamental, pues es el medio que abre los canales para ordenar e institucionalizar la participación ciudadana con instrumentos más democráticos como las políticas públicas, la gestión pública y la administración de lo público.

Sin desconocer la importancia de la participación ciudadana es necesario evitar que la misma sea fuente de ingobernabilidad. Esto significa que no puede ser masiva sino organizada y focalizada. Los ciudadanos organizados son elemento importante cuando aportan lo mejor de sus capacidades en contextos específicos. Si la participación ciudadana se entiende como la satisfacción de todas las demandas, la incidencia no estructurada en los procesos de la gestión pública y el compromiso de que el gobierno delibere más y ejecute menos, entonces se corre el riesgo de convertir una ventaja pública en parálisis institucional. Puede sobrevenir en consecuencia, la impotencia del gobierno, lo cual equivale a desmantelar su autoridad y capacidades de operación. Lo razonable es que la participación ciudadana sea entendida en el mundo de las demandas en competencia, los conflictos de interés, los derechos adquiridos y las responsabilidades a cumplir. La participación ciudadana es asunto de gobierno no sólo de la sociedad civil; es asunto público, no de grupos o camarillas; es asunto político, no demanda corporativa. Responde a la democracia y en consecuencia al gobierno de lo público.

#### Bibliografía

Aguilar Villanueva, F. Luis, "La silenciosa heterodoxia de la reforma del Estado" en *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública*. *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 91, México, 1996.

## Participación ciudadana y gobernabilidad

---

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *Lamecánica del cambio político en México*, Elecciones, Partidos y Reformas, México, Cal y Arena, 2000.

Bizberg y llán y Martín Frybes (comps.), *Transiciones a la democracia*, México, Cal y Arena, 2000.

Cabrero Mendoza, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, vol. IX.

Canto Sáenz, Rodolfo, "Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana", en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, núm. 2, Vol. IX.

Castañeda G. Jorge, *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Extra Alfaguara, 1999.

mure, Enrique, *Tarea polliea*, México, Tusquets Editores, 2000.

León y Ramírez, Juan Carlos, "El carácter público del Estado" en *El Estado del arte de la administración pública, Revista del 25 Aniversario 1974-1999*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

León y Ramírez, Juan Carlos y Ricardo Uvalle Berrones, "Dimensiones contemporáneas del espacio público. La nueva relación del gobierno y la sociedad", en *Agendas de Investigación y Docencia en Ciencia Política*, Judith Bokser (coord.), Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo 3, 2000.