

## CAPÍTULO 1.

### GOBERNANZA Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

#### 1.1. El modelo de la administración pública de la gobernanza

Mariano Baena del Alcázar (2000), citando a Gerald Timsit, enuncia tres modelos de administración pública: el liberal, el marxista y el weberiano (o burocrático).<sup>8</sup> El modelo liberal considera que la administración pública debe estar subordinada a la Ley y orientada a mantener el orden, sin ser protagonista de la actividad económica. En el segundo, se considera a la administración pública vinculada al Estado, pero ambos son concebidos como un instrumento de la clase dominante. El tercer modelo sostiene que la sociedad es dominada por la organización burocrática.

En el modelo burocrático, la administración pública es considerada más como parte del ejercicio del poder estatal, sin embargo el ámbito de su acción también es el espacio público de la acción colectiva. La administración pública tiene dos espacios de actuación: 1) lo que compete a lo público-estatal que la define como una institución común a todos, y 2) lo que atañe a lo público-social que se identifica como una institución que reconoce lo que las OSC pueden aportar.

Joan Prats (2005) plantea que del modelo weberiano (o burocrático) se pasó a la nueva gestión pública y de ésta se transita a la gobernanza, la cual no pretende tener valor de racionalidad exhaustiva y se presenta como una manera de dirigir una sociedad diversa, compleja y dinámica en la que la administración pública actúa con racionalidad limitada.<sup>9</sup>

8 Mariano Baena del Alcázar. *Curso de ciencia de la administración*. Madrid, Tecnos, 2000, volumen primero, segunda edición, pp. 41-43.

9 Ricardo Uvalle Berrones (2008) establece que la investigación en la administración pública está transitando de la racionalidad exhaustiva a la racionalidad heurística o limitada, debido a que la primera ya no es funcional para entender a la sociedad contemporánea. En la racionalidad exhaustiva predominan los modelos omnicomprendivos y racionalistas que se caracterizan por presentar soluciones uniformes. Sin embargo, las ciencias sociales deben ser heurísticas, lo cual significa que sean receptivas al arte de resolver con creatividad los problemas públicos, no tanto ser portadoras de la razón demostrativa. (“Hacia un nuevo enfoque en las ciencias sociales: de la racionalidad exhaustiva a la racionalidad heurística”, en María Cristina Puga (coord.). *Formación en ciencias sociales: una mirada desde las universidades*. México, Asociación para la Acreditación y la Certificación en Ciencias Sociales, 2008, pp. 23-42).

Asimismo, B. Guy Peters (2004) expone que existen dos enfoques alternativos a la administración pública tradicional o burocrática: la nueva gestión pública y la gobernanza.<sup>10</sup> El enfoque burocrático se extendió desde las postrimerías del siglo XIX hasta principios de los años ochenta del XX, el de la nueva gestión pública hasta mediados de la década de los noventa y la gobernanza está haciendo su aparición desde entonces.

La nueva gestión pública es una propuesta con muchas variantes, pero sus principales características son las siguientes: descentralización de los poderes gubernamentales, transferencia de facultades a agencias internas o externas, promoción de la calidad, la planeación estratégica y otros paradigmas de la cultura empresarial, uso de mecanismos de mercado, evaluación del desempeño y, quizá la característica más importante, la conceptualización del ciudadano como cliente, con derecho a exigir servicios públicos de calidad.

De acuerdo con R. A. W. Rhodes (2005) la nueva gestión pública tiene las siguientes debilidades: 1) se concentra en las tres “e” [eficiencia, eficacia y economía] y adopta un enfoque intraorganizacional donde predomina la relación calidad-precio, el control jerárquico, y la distribución de autoridad y responsabilidad; 2) retoma la gestión por objetivos, y 3) se centra en resultados.<sup>11</sup>

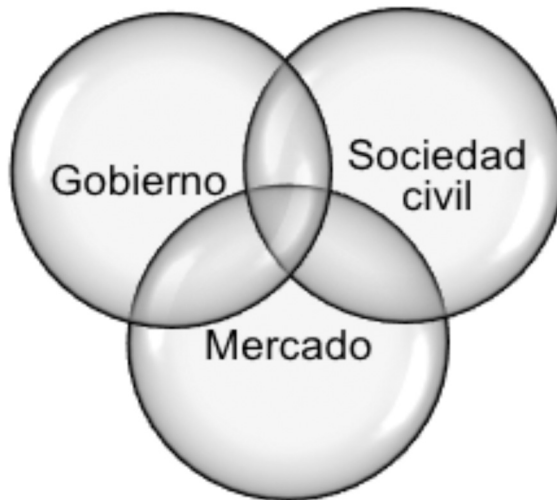
Mientras, la idea de gobernanza como concepto político-administrativo ha sido importante para analizar la necesidad de los procesos de interacción entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.<sup>12</sup> Con el propósito de ilustrar la argumentación precedente se presenta la siguiente figura:

10 B. Guy Peters. “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.). *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004, pp. 62-95.

11 R. A. W. Rhodes. “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, en Agustí Cerrillo I Martínez (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pp. 112-113.

12 Cada vez más, las OSC y una multitud de otras formas de organización se han materializado como componentes dentro del marco de gobernanza, las cuales abordan problemas y necesidades sociales que antes se resolvían sólo mediante los programas y burocracias gubernamentales.

### Figura 1. INTERACCIÓN



**Fuente:** Elaboración propia.

Dichos procesos de articulación se pueden analizar a diferentes niveles: agregados (global, federal, estatal, municipal); sectoriales (desarrollo social, educación, medio ambiente); partes de una institución (empresas públicas, sistema tributario, mecanismos de participación ciudadana), y materias de la acción de gobierno (políticas públicas, servicios públicos, gestión de conflictos).

De acuerdo con Joan Prats (2005), el surgimiento de la gobernanza se explica por las siguientes razones:<sup>13</sup>

- 1) El gobierno no es el único actor presente en la atención de los desafíos sociales, sino también las empresas y las OSC. En este sentido, la relación entre el gobierno y la sociedad transita del monopolio gubernamental en el logro del interés general a la interdependencia entre ambos;
- 2) La atención de los problemas sociales requiere, además de la burocracia y la nueva gestión pública, contar con una orientación a la gobernanza; en la administración pública contemporánea conviven los tres modelos;

13 Joan Prats i Catalá. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2005, pp. 129-133.

42 *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo*

- 3) La gobernanza no pretende ser un modelo de racionalidad exhaustiva como sucede con el weberiano (burocrático) y la nueva gestión pública; la gobernanza es multifacética y plural, busca la adaptación y la flexibilidad, así como la experimentación y el aprendizaje;
- 4) Los retos sociales son atendidos mediante la interacción de varios factores, los cuales no son suficientemente conocidos ni están bajo el control de un solo actor, en un contexto de amplia incertidumbre. Lo anterior, implica que los objetivos de gobierno sean difíciles de determinar y estén sujetos a revisión, y
- 5) El objetivo de la dirección política y administrativa consiste en la creación de estructuras y procesos interactivos que promuevan la comunicación y las responsabilidades compartidas entre los actores públicos, privados y civiles, a fin de asegurar un gobierno legítimo y eficaz. Es decir, la investigación y las reformas administrativas tienen que focalizarse en la interacción público-privado-civil más que en el gobierno como actor único.

En un enfoque de gobernanza, el aparato gubernamental estrecha su relación con la ciudadanía organizada porque se ocupa de asuntos, problemas, demandas y soluciones que conciernen a la vida común. En este sentido, la gobernanza vincula a la administración pública y a las OSC con el objeto de establecer formas de comunicación, conocimiento e interacción que permitan que éstas participen e incidan en las políticas públicas relacionadas con los propósitos colectivos. En esa óptica, la acción de la administración pública en un espacio de gobernanza no supone que reduzca su responsabilidad y ámbito de operación.

En México, el cambio de modelo no resulta claro, incluso hasta cierto punto las tres perspectivas (burocrático, nueva gestión pública y gobernanza) coexisten, más que constituir una transformación paradigmática clara de la teoría y la práctica. Sin embargo, la realidad puede ser que el papel de la administración pública tradicional va en descenso, que con el tiempo se va gestando escepticismo ante las ideas de la nueva gestión pública, y que está en ascenso un interés hacia la gobernanza. Obviamente todo cambio administrativo coexiste con las costumbres y prácticas del pasado y está obligado a superarlas.

Sin duda, la gobernanza, como todos los enfoques de administración pública, parte de la cultura política en la que se encuentra, por lo que el surgimiento de la misma aparece en diferentes formas institucionales. La administración pública es un producto histórico y está en función de las pautas culturales y del grado de desarrollo de la sociedad. El cambio hacia la gobernanza no se puede

hacer por decreto ya que lo que deben cambiar son los valores, los principios y las normas, así como los procesos y las estructuras institucionales.

## 1.2. La gobernanza en los mecanismos de participación ciudadana

En la segunda década del siglo XXI el uso del concepto analítico de gobernanza se encuentra extendido y enriquecido por diversas disciplinas y corrientes de pensamiento, sus antecedentes conceptuales desde el siglo XIV y sus traducciones en el idioma francés, inglés y español, así como por los cambios producidos en las formas de intervención pública cotidiana, lo cual ha contribuido a que su significado sea elástico y equívoco, e incluso es concebido como un laberinto.<sup>14</sup>

Del concepto y la palabra gobernanza no existe una definición que precise sus contornos y que sea compartida entre los estudiosos de la política y la sociedad. Sin embargo, hay coincidencia en que la gobernanza parte del término gobierno, pero va más allá del mismo, en el cual predominan las decisiones públicas jerárquicas. Para Renate Mayntz (2001):

“Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de las políticas”.<sup>15</sup>

La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa que la que se presenta en el modelo tanto burocrático como de la nueva gestión pública. Se trata de un enfoque postgubernamental más que antigubernamental de gobernar, donde la administración pública tiene un papel estratégico, principalmente en facilitar las interacciones con los actores sociales. En este sentido, la gobernanza se observa como resultado del ejercicio de autoridad, más que como algo antagónico al gobierno.

Para Jan Kooiman (2005) como consecuencia de la diversidad, complejidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, gobernar implica un proceso

14 Diana Vicher. *El Laberinto de "governance". La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2014, 210 pp.

15 Renate Mayntz. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, octubre del 2001, p. 1.

bidireccional (“tráfico en dos sentidos”) más que unidireccional (“tráfico en un solo sentido”) de interacción entre actores públicos, privados y civiles.<sup>16</sup> El modo de gobernar transita de las formas de unilateralidad gubernamental hacia formas de interacción entre la acción gubernamental y la acción colectiva. Gobernar es un proceso social y no sólo gubernamental, que implica la conjunción del actuar de actores públicos, privados y civiles.

La gobernanza no implica la absorción de los actores públicos por parte de los civiles ni la intervención preponderante de los privados en la dinámica de la vida social. En este enfoque no se considera a la sociedad civil organizada o al mercado como panaceas para resolver los problemas sociales, sino que se defiende el principio de que el gobierno es una instancia indispensable para fortalecer las relaciones con estos sectores, coordinarse con ellos y coordinarlos para lograr una conducción más adecuada de la sociedad contemporánea.

La interacción entre el sector público, privado y social está integrada por elementos de proceso (capacidad de actuar) y estructura (conjunto de circunstancias); el primero se conforma de valores, objetivos e intereses (individuales o colectivos), mientras el segundo se compone de instituciones, reglas y normas de conducta, esquemas de comunicación, recursos materiales y tecnológicos. En este marco, la diferencia entre gobierno y gobernanza significa distinguir analíticamente entre el modo específico en que el gobierno atiende los problemas públicos, y el proceso y la estructura que surge de ese modo de gobierno.

Kooiman también plantea que existen tres tipos de gobernanza que agrupan a las interacciones de gobierno: 1) autogobierno; 2) cogobernanza, y 3) gobernanza jerárquica.<sup>17</sup> En el primer tipo las interacciones sociopolíticas son más caóticas y fluidas, en el segundo existen formas horizontales de gobierno, y en el último, las interacciones de gobierno son más formalizadas. Cabe destacar, que el tipo de gobierno de cogobernanza comprende tres niveles sociales: micro (colaboración); meso (cooperación), y macro (coordinación), los cuales se presentan en el Cuadro 1.

16 Jan Kooiman. “Gobernar en gobernanza”, en Agustí Cerrillo I Martínez (coord.). *Op. cit.*, pp. 60-63. Una interacción se entiende como una relación mutuamente influyente entre dos o más actores, donde éstos y las interacciones se determinan entre ellos.

17 *Ibid.*, pp. 64-65.

**Cuadro 1.**  
**NIVELES SOCIALES DE COGOBERNANZA**

Nivel social	Interacción	Nivel intencional	Nivel estructural (en general)	LFFAROSC
Micro	Colaboración	Actores individuales	Acuerdo organizativo formal como un grupo de trabajo o proyecto.	Grupos de trabajo de la Comisión y comisiones del Consejo.
Meso	Cooperación	Organizaciones	Sectores o subsectores sociales.	Comisión y Consejo.
Macro	Coordinación	Instituciones sociales	Contexto nacional e internacional.	Administración pública, Poder Legislativo y OSC.

**Fuente:** Elaboración propia con base en las ideas de Jan Kooiman.

En esta perspectiva, la coordinación, la cooperación y la colaboración, ya no son sólo efecto directo o secundario de la administración pública, sino que son un componente intrínseco de la misma acción administrativa donde ésta aumenta su eficacia con la intervención de la acción colectiva organizada. Sin embargo, la acción de la administración pública en un ambiente de corresponsabilidad no supone que reduzca su responsabilidad, complejidad y ámbito de gestión.

R. A.W. Rhodes (2005) describe seis usos comunes del término gobernanza, aunque aclara que existen otros más: Estado mínimo, gobierno corporativo, nueva gestión pública, buen gobierno, sistema sociocibernético y redes autoorganizadas.<sup>18</sup>

Más adelante, el mismo autor, con elementos significativos del Estado mínimo, el sistema sociocibernético y las redes autoorganizadas, presenta cuatro características que comprende la definición de gobernanza: interdependencia entre organizaciones, incluidos actores no estatales; interacciones continuas entre los miembros de la red para intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos; interacciones reguladas por las normas acordadas por los participantes de la red, y un grado relevante de autonomía de la administración pública, quien puede dirigir a las redes.<sup>19</sup>

18 R. A.W. Rhodes. “La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno”, en Agustí Cerrillo I Martínez (coord.). *Op. cit.*, p. 100.

19 *Ibid.*, pp. 108-109.

Por su parte, Luis F. Aguilar (2006) plantea que la gobernación/gobernanza consiste en que:

“[...] el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”.<sup>20</sup>

El mismo autor, Luis F. Aguilar (2010) enlista los siguientes elementos descriptivos más que normativos de la gobernanza, entendida como un proceso de dirección o gobierno de la sociedad:

- Es un proceso social y es una actividad de orientación (fin) y de efectuación (resultado);
- Es un proceso estable de dirección estructurado tanto institucional como técnicamente;
- Los actores públicos, privados y sociales deciden sus objetivos, así como las actividades específicas para realizarlos;
- La acción colectiva requiere de una instancia de gobierno con la función de autoridad para facilitar la existencia y la eficacia de la cooperación;
- La evolución del proceso de gobernar no es lineal;
- El peso y la influencia del gobierno o de la sociedad es cambiante;
- El proceso de dirección de la sociedad ya no es obra exclusiva del gobierno, sino que es resultado de la interacción entre éste y las organizaciones privadas y sociales;
- Los actores públicos, privados y sociales son interdependientes, en virtud de que se requieren mutuamente para ocuparse de los asuntos de interés particular y general, y
- Es un concepto de dirección descentralizada de la sociedad, así como de síntesis y sinergia.<sup>21</sup>

En la gobernanza, las políticas públicas sugieren un enfoque de coordinación, cooperación y colaboración mediante el diálogo, discusión, negociaciones

20 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 99. Este autor utiliza los términos gobernación y gobernanza como sinónimos, y considera que el primero tiene una significación directiva, política y administrativa, además ratifica que el segundo es un atributo más gubernamental que social.

21 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010, pp. 37-43.



y acuerdos. En este esquema, coexisten el control jerárquico de la acción gubernamental y la intervención de la sociedad civil en las tareas públicas. Sin embargo, el gobierno es un agente articulador del conjunto, donde su nuevo papel es la institucionalización de la participación de la ciudadanía en los asuntos relativos al interés público.

Agustí Cerrillo (2005), desde una óptica institucional, establece que la gobernanza es:

“[...] el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública. [...]”.<sup>22</sup>

En la misma línea de pensamiento, Francisco Longo (2008) comparte la visión anterior cuando considera que la gobernanza implica un nuevo modo de gobernar y un conjunto de arreglos institucionales:

“Desde el ángulo descriptivo, la gobernanza se puede entender como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluye las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública”.<sup>23</sup>

En este sentido, la gobernanza es un tipo de institucionalidad que se caracteriza por situarse en el ámbito de las decisiones públicas y además está abierta a todos los actores públicos y sociales. A través de la interacción, los diferentes actores establecen canales de comunicación y de intercambio de conocimientos, información, experiencias y otros recursos.

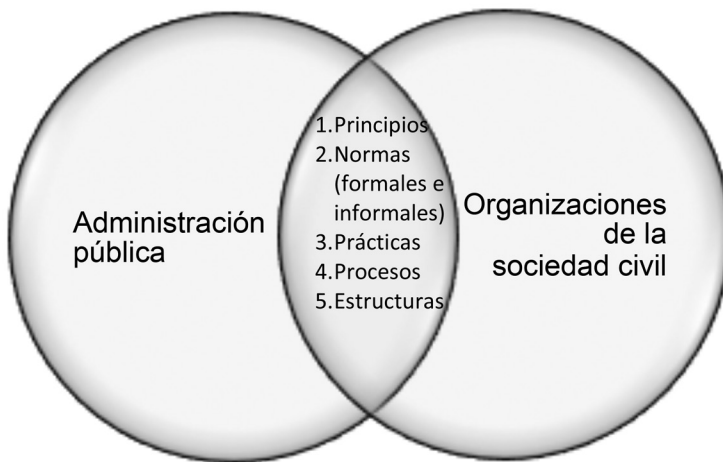
Después de una revisión del concepto de gobernanza, se puede ver que tiene significados distintos, pero siempre referidos a los patrones de interacción

22 Agustí Cerrillo I Martínez. “La gobernanza hoy: introducción”, en Agustí Cerrillo I Martínez (coord.). *Op. cit.*, p. 23.

23 Francisco Longo. “Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea”, en Francisco Longo y Tamyko Ysa (eds.). *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*. Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña / Ediciones Bellaterra, 2008, p. 25.

entre los actores. Partiendo de una definición complementaria y operativa, en este trabajo se entiende a la gobernanza como un conjunto de principios, normas (formales e informales) y prácticas, así como de procesos y estructuras que enmarcan la interacción de la administración pública y las OSC en la construcción de las decisiones públicas (véase figura 2).

**Figura 2.**  
**CONCEPTO DE GOBERNANZA**



**Fuente:** Elaboración propia.

Este modo de gobernar cuestiona dos formas de entender la acción pública: la noción que destaca el protagonismo del gobierno, así como la idea antagónica de gobierno y sociedad civil organizada o de gobierno y mercado. Se trata de crear interdependencia más que dependencia entre la administración pública y las organizaciones de acción colectiva, coordinar más que subordinar, así como construir puentes más que muros entre ambos actores.

### ***1.2.1. La acción pública en los mecanismos de participación ciudadana***

La acción pública es una categoría de análisis que nos permite examinar el punto de encuentro y desencuentro entre la acción de la administración pública y la actividad de las OSC en los mecanismos de participación ciudadana, como los consejos consultivos, para incidir en las distintas fases de las políticas públicas.

Jean-Claude Thoenig (1997) considera que la acción pública comprende dos elementos característicos: el gobierno no actúa solo y la sociedad civil organizada se involucra de diversas maneras en la atención de los problemas colectivos. La acción pública no se determina por un actor, sino que se construye colectivamente. En este sentido, el autor apunta que:

“[...] se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos”.<sup>24</sup>

La acción pública involucra a las OSC que tienen presencia en el espacio público y que plantean demandas y son capaces para que la administración pública se interese en darles una respuesta. En este sentido, la acción pública es un factor para encauzar la participación de las OSC en los asuntos colectivos. La acción pública es la concurrencia de la administración pública y las OSC en los mecanismos participativos para la atención de los problemas comunes.

Enrique Cabrero (2005), citando a Patrice Duran, considera que:

“[...] Gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos. De hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo [...]”.<sup>25</sup>

En este marco, la idea de acción pública hace alusión a la participación e incidencia de las OSC en el modo de concebir e intervenir en las políticas públicas con su conocimiento y experiencia. La acción pública combina la capacidad de gobierno, y la coordinación, cooperación y colaboración con las organizaciones activas de la sociedad civil, lo que expresa que la administración pública no se circunscribe solamente a aplicar instrumentos operativos sin mayor referencia contextual.

De esta manera, la acción pública y las políticas públicas son la base principal de la administración pública en sus interacciones y negociaciones con las

24 Jean-Claude Thoenig. “Política Pública y Acción Pública”. *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. I, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., primer semestre de 1997, p. 28.

25 Enrique Cabrero Mendoza. *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 19.

OSC en los espacios institucionales de participación ciudadana. Por ello, el análisis de la acción pública también permite abordar la realidad amplia y compleja en la que se ubica el Consejo como objeto de estudio.

### **1.3. Acción colectiva y organizaciones de la sociedad civil**

Uno de los elementos novedosos en el estudio de la administración pública es considerar cómo la acción colectiva de las OSC se ha acrecentado hasta generar la transformación de la relación del gobierno y la sociedad civil; es necesario identificar los actores y sus estrategias, así como las interacciones de la vida colectiva que aceleran los cambios políticos. Ricardo Uvalle Berrones (2007) plantea que:

“La sociedad civil moderna, es el ámbito en el cual se origina la Administración pública y en ese sentido, es importante destacar que desconocer su riqueza institucional, implica no entender cuál es su responsabilidad en la conducción y regulación de la sociedad”.<sup>26</sup>

Es importante estudiar cómo las formas de acción colectiva en su interacción con las distintas instancias de la administración pública desarrollan mecanismos y prácticas que les permiten participar e incidir en las políticas públicas, creando así espacios públicos que favorecen la deliberación y el debate colectivo.

La sociedad civil organizada es una dimensión de la acción colectiva y es un elemento fundamental para entender la gobernanza. La expansión de las OSC de defensa de causas comunes forma parte del espacio público ampliado y complejo que caracteriza a las democracias contemporáneas. La sociedad civil tiene como atributo que reconoce sus capacidades y recursos para ser un actor que tiene interés para participar en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La literatura sobre sociedad civil aumentó en las últimas dos décadas dando lugar a conceptos muy diversos. Para los fines de establecer los contornos de un concepto operativo, y dada la abundante bibliografía disponible, solamente se mencionan los aportes recientes. El renacimiento contemporáneo de la idea de sociedad civil puede localizarse en tres procesos principales: 1) las luchas

26 Ricardo Uvalle Berrones. *Perspectiva de la administración pública contemporánea*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007, p. 13.

contra el totalitarismo socialista en Europa del Este; 2) la resistencia contra las dictaduras militares en América del Sur, y 3) el surgimiento y desarrollo de los “nuevos” movimientos sociales en Occidente.<sup>27</sup>

Alberto Melucci (2002) plantea que en la actualidad resulta imposible separar en América Latina la acción colectiva de los esfuerzos en la construcción de ciudadanía, las garantías civiles y democráticas, así como en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana que promuevan nuevos valores, principios, normas y prácticas en la interacción de lo gubernamental y lo social. Este autor establece que:

“[...] la acción colectiva nos recuerda que la transformación de las demandas sociales en nuevas reglas y derechos es una tarea permanente de la democracia; un proceso que nunca se acaba”.<sup>28</sup>

Este texto se sitúa en el marco de la teorización de Jean Cohen y Andrew Arato (2001) acerca de la sociedad civil y del papel que tienen en ésta las OSC, las cuales últimamente han adquirido una mayor presencia política, social, económica y cultural. Es suficiente referirse a una definición operativa de sociedad civil, por lo que resulta útil adoptar la definición de Cohen y Arato que entienden a la sociedad civil como:

“[...] una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y genera mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social”.<sup>29</sup>

Esta visión proporciona dos elementos interesantes, por los cuales se decide utilizarla: el primero es que evita la contraposición frontal entre gobierno y sociedad civil y el segundo, es que se ha convertido en una concepción

27 Norbert Lechner. “Sociedad civil: revisión crítica de un concepto”, en Gilberto Rincón Gallardo. *Partidos políticos y sociedad civil*. México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., 1995, pp. 61-69.

28 Alberto Melucci. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, El Colegio de México, 2002, pp. 18 y 19.

29 Jean L. Cohen y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 8.

estándar de la sociedad civil. No se profundiza en los movimientos sociales, sino que se circunscribe a la parte institucionalizada de la sociedad civil ante la imposibilidad de abarcarla toda.

No obstante lo anterior, se considera que las OSC como expresión de lo “público no estatal” tienen su origen en movimientos sociales específicos que poco a poco se convierten en formas institucionalizadas de acción colectiva o social cada vez más profesionalizadas y que cuentan con conocimiento técnico o jurídico. En este sentido, la legitimidad de las asociaciones voluntarias en el proceso de decisiones públicas se fundamenta en su vinculación con las demandas y proyectos enarbolados por el movimiento social, así como en el conocimiento especializado.

La sociedad civil puede entenderse como un espacio de organizaciones ciudadanas que se ubica entre el gobierno y el mercado y que representa un factor de decisión e influencia en las decisiones públicas, evita una concentración del poder, ayuda a las personas en la comprensión de procesos políticos y es un mecanismo para el cambio social.

La sociedad civil se materializa en las OSC, pero no se agota en ellas. Sin embargo, sería desorientador identificar a la sociedad civil con toda la vida social fuera del gobierno y de los procesos económicos. Se utiliza el concepto de OSC, dado que es más preciso y que, además es reconocido en el ámbito académico e internacional y se ha adoptado en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

El predominio gubernamental cede terreno ante la acción colectiva, en virtud de que los asuntos públicos no son exclusivos del gobierno, sino que también interesan a los diversos sectores de la sociedad y en esa medida, las relaciones entre la administración pública y las OSC, abren la oportunidad de intervenir en la gestión de los problemas colectivos.

El término OSC recibe diferentes denominaciones, en virtud de que hace referencia a una amplia constelación de organizaciones dedicadas a actividades diversas. Se les ha llamado organizaciones no gubernamentales (ONGs) para distinguirlas de las representaciones de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas; organizaciones no lucrativas para indicar que entre sus objetivos no se incluye la obtención de ganancias; tercer sector para destacar sus diferencias con las instituciones del gobierno y el

mercado, y organizaciones sociales, las cuales no representan exclusivamente intereses de sus propios miembros y están vinculadas al movimiento social.

En este marco, se entiende a las OSC como aquellas manifestaciones organizadas de acción colectiva que participan e inciden en la vida pública para la atención directa de los problemas comunes. Este concepto de OSC, como instrumento operativo, permite englobar las formas de organizaciones en las que los participantes pueden incorporarse mediante el ejercicio de su voluntad para perseguir metas colectivas.

Las OSC constituyen un conjunto de entidades colectivas heterogéneas que son expresión de la pluralidad política, económica, social y cultural; existen desde organizaciones profesionales, con capacidad de investigación y para presentar propuestas de política pública, hasta organizaciones pequeñas especializadas en la atención de grupos específicos. Es evidente que no todas las OSC tienen la capacidad técnica para participar en el proceso político de las políticas.

Las OSC pueden ser tipificadas de acuerdo con diversos criterios, tanto específicos como generales. Las investigaciones sobre las OSC las han clasificado, considerando aspectos específicos, conforme a su figura jurídica (asociación civil o sociedad civil; institución o asociación de beneficencia privada; fundaciones, e instituciones de asistencia privada) o respecto de la actividad que realizan (asistencia social, cívicas, derechos humanos, educación, medio ambiente, etc.).

Las asociaciones ciudadanas también pueden clasificarse a partir de un enfoque general orientado a su forma de comportamiento social y político. Alberto Olvera (2003) clasifica a las formas de acción colectiva organizada como “de carácter económico gremial”, “políticas formales”, “de matriz religiosa”, “organizaciones civiles”, “de tipo cultural”, “de tipo deportivo y recreacional”, “de tipo urbano-gremial” y “movimientos y asociaciones de comunidades indígenas”.<sup>30</sup>

#### **1.4. El proceso político de las políticas públicas**

El proceso político es el rasgo principal que caracteriza la gestión en el ámbito público; representa el medio a través del cual se debaten y definen las

30 Alberto J. Olvera (coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México, Universidad Veracruzana / Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 32-38.

necesidades sociales, y se toman las decisiones necesarias para atenderlas.<sup>31</sup> En la actualidad las decisiones públicas se toman a través del proceso político, del cual forman parte el debate, la discusión, las presiones y la protesta. Como ha señalado Giandomenico Majone,

“[...] La discusión pública moviliza conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado por ajustar su visión de la realidad, e incluso cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca”.<sup>32</sup>

En los regímenes democráticos, el diálogo y la discusión abierta son aspectos fundamentales en la elaboración de las políticas. La elección y desarrollo de una política pública es resultado de la discusión y persuasión recíproca de actores gubernamentales y sociales, quienes participan en su formulación, aceptación o puesta en práctica. En este sentido, las políticas favorecen la interacción de la administración pública y los actores sociales para definir la agenda de los compromisos públicos.

En los asuntos públicos el problema cognoscitivo y práctico se ha desplazado del sujeto gobierno hacia el proceso de gobierno, es decir la gobernanza, la cual incluye como componente esencial la relación de la administración pública con los sectores ciudadanos. Cada vez más un mayor número de actores colectivos participa, en interacción con la administración pública, en lo siguiente: reivindican causas de interés general; deliberan de manera informada sobre las causas, naturaleza y dimensión de los problemas públicos; discuten sobre la idoneidad de las leyes y las políticas públicas; dan seguimiento a la implementación de programas, y exigen rendición de cuentas, evalúan y solicitan correcciones y cambios.

Las prácticas políticas de consulta, discusión, negociación y acuerdo que la administración pública realiza con diferentes organizaciones de acción colectiva, a fin de definir y llevar a cabo los objetivos de la preferencia social, son enmarcadas y acotadas por las normas institucionales y técnicas. Sin embargo, la eficiencia administrativa no está reñida con la participación de los ciudadanos.

31 John Stewart y Stewart Ranson, “La gestión en el ámbito público”, en Quim Brugué y Joan Subirats. *Op. cit.*, p. 63.

32 Giandomenico Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 36.



La constitución de OSC y su inclusión en los procesos de toma de decisiones públicas brindan una alternativa de representación a grupos y demandas que no son canalizadas por el voto y los partidos políticos. El crecimiento de OSC con interés de intervenir en el proceso político de las políticas contribuye a la desconcentración del poder y, en ese sentido, hace posible el gobierno democrático en sociedades complejas.

La capacidad de los actores públicos y civiles de cooperar en el tiempo es un factor determinante clave de la calidad de las políticas públicas. En el curso del proceso de formulación de las políticas hay múltiples actores que actúan en distintos puntos del proceso. Es más probable que surjan mejores políticas si esos participantes cooperan entre sí para defender acuerdos y sostenerlos en el tiempo.

Analizar los actores que inciden en las políticas públicas es una tarea importante, debido a que permite conocer a los protagonistas del proceso político, así como avanzar en el conocimiento de los motivos de sus acciones. Las limitaciones de carácter interno que afrontan para desarrollar sus estrategias y conseguir sus objetivos, las relaciones que establecen entre ellos y el estilo de configurar sus posiciones, constituyen algunos de los aspectos que pueden ser explorados de forma sistemática.

### **1.5. Acerca de los mecanismos de participación ciudadana**

La participación es la colocación en el espacio público de las demandas y expectativas de las organizaciones de acción colectiva. La participación de las organizaciones activas de la sociedad civil es un proceso y un resultado: es un proceso debido a que se genera de las acciones de los actores sociales, las cuales están orientadas a incidir en las políticas públicas, y es un resultado cuando la administración pública institucionaliza los mecanismos para involucrar a los diversos sectores de la sociedad en la gestión pública.

Las relaciones entre la administración pública y las OSC abarcan una gama amplia de espacios, instituciones y prácticas, como las formas de democracia directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta pública). En este estudio interesan los mecanismos de participación ciudadana, específicamente los consejos consultivos, donde el gobierno sigue siendo un actor central, pero debe compartir el espacio público con otros actores, públicos, privados y sociales, para lo cual las formas de intervención y de interacción deben ser analizadas.

Nuria Cunill Grau (1995) propone la siguiente agenda de investigación sobre los mecanismos de implicación ciudadana en la vida pública:

“[...] estimamos que es necesario indagar a lo menos sobre tres aspectos que conciernen a la institucionalización de la articulación Estado-sociedad civil, por vía de fomentar la participación ciudadana en las instancias gubernamentales, tal y como se ha desarrollado tendencialmente en América Latina en los últimos años: los sujetos de la participación social, las propias modalidades y los ámbitos en los que se ejerce”.<sup>33</sup>

Es importante hacer una distinción entre órganos participativos (mecanismos de participación ciudadana) y procedimientos participativos (mecanismos de atención ciudadana). La diferencia entre una y otra instancia de participación es significativa en dos sentidos: la calidad de la participación y los actores involucrados.

Los primeros suponen un proceso sistemático y permanente de interacción, que facilita la deliberación respecto de las cuestiones que los convocan, donde los actores involucrados son mayoritariamente OSC que inciden en las políticas públicas.<sup>34</sup> Los segundos, por su parte, se refieren a los medios instituidos en la administración pública para atender de manera directa a los ciudadanos, específicamente para orientarlos en trámites y servicios, así como para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias.

Los estudios de carácter sociológico sobre los órganos participativos en la administración pública los han denominado interfaces societales (espacios de contacto entre el gobierno y la sociedad civil) o instancias públicas de deliberación (instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales).<sup>35</sup> En este trabajo se denominan mecanismos de participación ciudadana, en

33 Nuria Cunill Grau. “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, Caracas, 1995, p. 7.

34 La incidencia se puede entender como la intervención en la que las OSC tienen algún impacto relevante en una política pública en cuestión.

35 Ernesto Isumza Vera. “El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 275-329; Felipe Hevia de la Jara. “Construcción de línea base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias públicas de deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008”, en Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Op. cit.*, pp. 143-221.

virtud de que se trata de un concepto más cercano a la tradición jurídica y administrativa en México.<sup>36</sup> Éstos se conciben como formas mediante las cuales la administración pública facilita a las expresiones organizadas de la acción colectiva participar e incidir en los asuntos públicos.

Los instrumentos de participación ciudadana deben crearse y fortalecerse como espacios públicos donde la acción pública se institucionaliza en formas de corresponsabilidad, las distintas voces pueden ser escuchadas y las diversas perspectivas del mundo pueden ser discutidas y negociadas. Cabe destacar que, como señala Guillermina Baena Paz (2014), la participación es la condición *sine qua non* de la gobernanza.<sup>37</sup>

Los arreglos institucionales de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas pueden ser consultas ciudadanas (encuestas y sondeos), consejos consultivos, espacios de diálogo y consulta (foros y mesas), observatorios ciudadanos (observación y análisis de las políticas públicas), monitoreo ciudadano (verificar la legalidad y la eficacia en la gestión pública), testigos sociales (acompañamiento de las adquisiciones gubernamentales) y la contraloría social (vigilancia y control que hacen los ciudadanos sobre la gestión gubernamental).

Sin duda, los mecanismos de participación ciudadana más institucionalizados en la administración pública en México son los consejos consultivos, los cuales son espacios idóneos para el diálogo entre el gobierno y la sociedad, que hacen posible la colaboración, cooperación y coordinación en los procesos decisorios. Los consejos se plantean como arenas de participación donde se espera que las decisiones sean adoptadas con base en un proceso de discusión pública y en el que prevalezca el mejor argumento.

En este trabajo, los consejos consultivos se definen como órganos colegiados de participación y consulta, donde interaccionan los actores públicos, privados y civiles, y están encargados de opinar y proponer en alguna de las partes del ciclo de las políticas públicas. Estos mecanismos participativos tienen un carácter estable, con una determinada composición y periodicidad de las reuniones, con funciones consultivas para la administración pública o que realizan seguimiento y evaluación de políticas públicas.

36 En el artículo 7, fracción XVI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a Información Pública Gubernamental existe el concepto de mecanismos de participación ciudadana. En este artículo y fracción se prevé que los sujetos obligados deben de poner a disposición del público y actualizar la información de los mencionados mecanismos.

37 Guillermina Baena Paz. “La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida”. *Revista IAPEM*, núm. 87, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., enero-abril del 2014, pp. 55-70.

## 1.6. Los mecanismos de participación ciudadana como laboratorios de estudio

El estudio de la participación de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos requiere colocar en el centro de la discusión el concepto político y administrativo reciente de gobernanza. Sí en las décadas finales del siglo xx la gobernabilidad fue la preocupación fundamental del debate intelectual y político, la demanda de participación de las OSC a lo largo del ciclo de la política pública ha colocado en el epicentro del comienzo del siglo xxi a la gobernanza.

Actualmente es común leer y escuchar que la participación e incidencia de las OSC es indispensable para la buena marcha del gobierno. En este enunciado se pueden encontrar dos ideas centrales: que la participación en la gestión gubernamental supone profundizar y ampliar la democracia, más allá de los mecanismos representativos, y que la presencia de actores no estatales asegura mayor eficacia y transparencia en la acción pública.

Los mecanismos de participación ciudadana han sido estudiados en los últimos años desde diversas perspectivas. Joan Font (2001) en *Ciudadanos y decisiones públicas* se plantea como objeto de estudio los mecanismos de participación ciudadana en las políticas locales.<sup>38</sup> El libro se integra de cinco apartados y su contenido fundamental es la descripción y el análisis de diversos instrumentos participativos. En el primer bloque se trata la relación entre participación y política, mientras en el segundo se aborda la relación entre participación y administración. Los tres bloques adicionales se dedican a diferentes tipos de mecanismos de participación ciudadana: en el primero se examina a aquellos instrumentos que dan el protagonismo a los grupos organizados, en el segundo los que se dirigen a los ciudadanos de manera individual y en el tercero los que combinan a actores colectivos e individuales.

En América Latina, específicamente en Brasil, Luciana Tatagiba (2002), en su artículo “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas”, investiga los consejos gestores de políticas públicas (los consejos de salud, asistencia social y de defensa de los derechos del niño y del adolescente), los cuales fueron creados como innovación institucional a partir de la Constitución de 1988.<sup>39</sup>

38 Joan Font (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel, 2001, 237 pp.

39 Luciana Tatagiba. “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas”, en Evelina Dagnino (coord.). *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México, Universidad Estatal de Campinas / Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 305-368.

En el caso de México, la cantidad y la variedad de estudios sobre la participación de la sociedad civil en la administración pública contemporánea son insuficientes. En este sentido, se requiere profundizar en el significado de la participación e incidencia de las OSC. El rol central que desempeñan las OSC abre espacios sin precedente en las dependencias y entidades de la administración pública. Las OSC ahora se involucran en mecanismos de participación ciudadana como consejos, comisiones, comités, contralorías sociales y observatorios ciudadanos.

Hasta el momento los estudios en las áreas de la ciencia política, la sociología, la historia y la economía han explorado una parte pequeña del mapa institucional de la relación de la sociedad civil con la administración pública y lo han hecho de modo incompleto. Las tendencias más importantes de investigación de la sociedad civil en México como las tradiciones freiriana, neo-marxista y veracruzana, la perspectiva del capital social y el enfoque filantrópico, poco han discutido acerca de la manera en que las OSC pueden incidir en los mecanismos participativos de la administración pública.<sup>40</sup>

Los académicos de las tradiciones neo-marxista y veracruzana han abordado la temática. Como parte de la tradición neo-marxista, Manuel Canto (2011) se ha enfocado en sustentar teóricamente que es esencial que las OSC participen en el proceso de políticas públicas para poder mejorar la democracia participativa.<sup>41</sup> Mientras, Alberto Olvera, Ernesto Isunza y Felipe Hevia, como representantes de la tradición Veracruzana, en general se interesan en entender la relación entre sociedad civil y democracia y, en particular, la participación de la ciudadanía en el control de la acción gubernamental y en la rendición de cuentas.<sup>42</sup>

Ernesto Isunza Vera (2006) ha estudiado los espacios de intercambio entre el gobierno y la sociedad civil en el nivel local, concebidos como interfaces de la rendición de cuentas y lugares estratégicos de una posible democratización de

40 Alejandro Natal Martínez y Carlos Chávez Becker. "El programa de estudios de la sociedad civil en México". *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 122, volumen XLV, núm. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., mayo-agosto 2010, pp. 143-165.

41 Manuel Canto Chac (comp.). *Op. cit.*, 276 pp.

42 Alberto J. Olvera Rivera y Ernesto Isunza Vera (eds.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México, Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2006, 645 pp.; Alberto J. Olvera Rivera. *La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y participación ciudadana*. México, Secretaría de la Función Pública, 2009, 66 pp.; Ernesto Isunza Vera. "El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi. *Op. cit.*, pp. 275-329; Felipe Hevia de la Jara. *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2005, Cuadernos para la Democratización 2, 86 pp.

la vida pública en el país. En su texto *El reto de la confluencia. Las interfaces societales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)* narra las experiencias de dos interfaces de rendición de cuentas: el Grupo Multisectorial en VIH/Sida de Veracruz (Interfaz de rendición de cuentas social) y los consejos electorales ciudadanizados del Instituto Federal Electoral en Veracruz (Interfaces societales de rendición de cuentas transversal). Concluye que la rendición de cuentas social y transversal puede convertirse en experiencia de control de lo público por parte de la sociedad civil, que además aporte elementos innovadores a la cultura política.

En los últimos siete años se han realizado estudios aplicados sobre los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública en México. Sin embargo, no se puede hablar aún de una cantidad suficiente para avanzar en una mayor comprensión del objeto de estudio. Se cuenta con análisis sobre el diseño o desempeño de algunos mecanismos de participación del gobierno federal, como los consejos de desarrollo sustentable y los consejos de participación social en la educación. En este sentido, son pocas las investigaciones que exploren las condiciones generales y particulares que puedan interpretar las relaciones de gobernanza de los actores gubernamentales y colectivos en los órganos colegiados.

Jutta Blauert y otros (2006) en su artículo “¿Espacios para la deliberación o la toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México” examinan la experiencia de los consejos ambientales en México con base en la comprensión de la deliberación a través de la perspectiva de la gestión de conflictos y del compromiso afectivo y emocional de los participantes.<sup>43</sup> En este trabajo se consideran dos casos: el consejo asesor de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, que abarca Jalisco y Colima, y la experiencia de comités y consejos en áreas prioritarias de conservación y reservas en Oaxaca.

Arcelia Martínez Bordon y otros (2007) han analizado los consejos de participación social en la educación que establece la Ley General de Educación. En su obra titulada *Los consejos de participación social en la educación y*

43 Jutta Blauert *et al.* “¿Espacios para la deliberación o la toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (editores). México, Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2006, pp. 601-642.

*el programa escuelas de calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* estudian la problemática y retos que enfrentan los consejos escolares, municipales y estatales en los estados de Colima, Puebla y Zacatecas como mecanismos sociales-diagonales para la rendición de cuentas del sistema educativo.<sup>44</sup> Estos autores consideran que la constitución e incipiente operación de los referidos consejos han traído algunos avances en materia de participación social y de rendición de cuentas, aunque habría otras formas más efectivas de promover ambas cosas.

Los estudios sobre los mecanismos de participación ciudadana en México no han sido abordados desde el enfoque de gobernanza. Sin embargo, el concepto de gobernanza ha tenido aplicación en otros niveles institucionales y materias de la acción de gobierno. En este sentido, Claudia Santizo Rodall (2011) en el artículo *Gobernanza y participación social* analiza los aspectos institucionales que pueden facilitar la colaboración y confianza en la comunidad escolar como una condición para impulsar la intervención de los padres de familia en tareas vinculadas con la mejora del logro educativo.<sup>45</sup> Es decir, los cambios organizacionales y la creación de nuevas relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales del sector educativo se investigan a través de la teoría de la gobernanza.

Recientemente en el texto colectivo *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, coordinado por Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (2012), se analiza a actores, procesos, espacios y restricciones que impiden que en México se alcance una mejor gobernabilidad y gobernanza.<sup>46</sup> Por ejemplo, Juan Antonio Rosique estudia la nueva gobernanza metropolitana, tomando como referencias las grandes metrópolis por su complejidad territorial, demográfica y económica.

En este mismo libro, Gerardo Torres y Alejandro Ramos abordan la nueva gobernanza en el ámbito local como una opción para alcanzar un mayor desarrollo rural, contrarrestar la pobreza y construir sistemas agroalimentarios.

44 Arcelia Martínez Bordon *et al.* *Los consejos de participación social en la educación y el programa escuelas de calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?* México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana, 2007, Cuadernos para la Democratización 11, 116 pp.

45 Claudia Santizo Rodall. "Gobernanza y participación social en la escuela pública". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, núm. 50. vol. 16, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, pp. 751-773.

46 Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coords.). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México, Instituto de Investigaciones Sociales / Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2012, 587 pp.

Mientras, Armando Alcántara explica las condiciones para lograr una mejor gobernanza en las instituciones de educación superior mediante la promoción de la libertad académica, el monitoreo y la rendición de cuentas, así como la selección por méritos de aspirantes y personal académico.

En cuanto a los niveles de gobierno, el ámbito federal es el más frecuentemente analizado, aunque una porción de la literatura más reciente da cuenta de las dinámicas estatal y municipal. Alicia Ziccardi (2004) ha analizado la participación ciudadana organizada en los gobiernos locales, tanto en su fundamentación como en sus instrumentos.<sup>47</sup> Mientras, José Sosa (2006), así como Carlos Zarco y Rafael Reygadas (2003) han sistematizado los principales aportes e innovaciones que surgen de la participación e incidencia de las OSC en las políticas públicas en el ámbito local.<sup>48</sup>

Sin embargo, cabe destacar las contribuciones de Luis F. Aguilar (2007) y Ricardo Uvalle (2003 y 2005) que desde una visión de administración y políticas públicas, en términos teóricos, han dejado claro de que en las mejores decisiones públicas se entremezclan las iniciativas de las OSC y las de las instancias gubernamentales. Ellos han concluido que gobernar en contextos políticos plurales, de intensidad ciudadana y con problemas sociales apremiantes exige gobernar con sentido público, asociado éste con la idea de lo común, lo conocido y lo abierto.<sup>49</sup>

Por todo lo anterior, el ejercicio efectivo de la ciudadanía demanda tanto la construcción y el fortalecimiento de canales institucionales de participación más eficaces y eficientes, como la generación de condiciones que aseguren suficientes capacidades y autonomía de las propias OSC como para utilizar esos canales. La administración pública y la sociedad civil se encuentran ineludiblemente articuladas y demandan una acción simultánea de fortalecimiento, tanto en su especificidad como en su vínculo.

47 Alicia Ziccardi (coord.). *Participación ciudadana en políticas sociales en el ámbito local*. México, Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Nacional de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, 462 pp.

48 José Sosa (ed.). *Política pública y participación social: visiones alternativas*. México, Desarrollo Institucional de la Vida Pública, A.C. / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM / Centro de Estudios de Gobierno y Administración Pública, 2006, 151 pp.; Carlos Zarco Mera y Rafael Reygadas Robles Gil. *Incidencia pública de las organizaciones civiles en México*. México, Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2003, 473 pp.

49 Luis F. Aguilar Villanueva. "El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas", en Secretaría de Gobernación. *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*. México, Segob, 2007, pp. 191-219; Ricardo Uvalle Berrones. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003, 221 pp.; *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2005, 220 pp.