
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede Académica México)

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Autor: Benjamín Santa María

***LA COLABORACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD
CIVIL EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EN MEXICO:
un análisis comparado de casos típicos nacionales, casos
atípicos en el D.F., y un caso extremo en Oaxaca***

México, D.F., a 8 de diciembre del 2006

Directora de Investigación: Dra. Ursula Zurita - FLACSO
Tutor: Mtro. Eduardo Villarreal – FLACSO
Tercer Lector: Dr. Alejandro Monsiváis – Instituto de
Investigaciones Dr. José Luis María Mora

SIGLAS

A.C.	Asociación civil
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CLAD	Centro Latinoamericano para Administración del Desarrollo
D.D.F.	Departamento del Distrito Federal
D.F.	Distrito Federal
E.U.A.	Estados Unidos de Norteamérica
FCP	Fundación Casa del Poeta
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
G.D.F.	Gobierno del D.F.
IAGO	Instituto de Artes Gráficas de Oaxaca
I.A.P.	Institución de Asistencia Privada
IGLOM	Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos
MACO	Museo de Arte Contemporáneo
MC	Modelo ciudadanizado
MG	Modelo gubernamental
OCDE	Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos
OE	Organizaciones de Estado
OM	Organizaciones de mercado
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OS	Organizaciones de la sociedad
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OSPU	Organización de la sociedad con carácter público
OSPR	Organización de la sociedad con carácter privado
OTS	Organizaciones del tercer sector
PEX	Parque Ecológico Xochimilco
RA	Riesgo alto
RM	Riesgo medio
RB	Riesgo bajo
UNDP	United Nations Development Project
UNESCO	United National Educational, Scientific and Cultural Organization

INDICE

CAPITULO 1. Introducción	8
<i>1.1 Discusión</i>	8
<i>1.2 Metodología</i>	11
CAPITULO 2. El estado de la cuestión general	22
<i>2.1 Una breve reseña histórica</i>	22
<i>2.2 Los grupos conceptuales</i>	34
<i>2.2.1 Democracia, política pública, gobierno e innovación</i>	40
<i>2.2.2 Lo público, el espacio y sector público no estatal, sociedad civil, capital social, y sociedad en red.</i>	48
<i>2.2.3 Organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones del tercer sector, nueva sociedad civil, y confianza entre partes.</i>	55
<i>2.2.4 Participación social y colaboración OE^OS en el proceso de políticas públicas.</i>	67
CAPITULO 3. Análisis de casos típicos	80
<i>3.1 Ciclos políticos locales e implementación de políticas</i>	80
<i>3.2 Innovaciones en la colaboración entre Estado y sociedad civil</i>	87
CAPITULO 4. Análisis de casos atípicos y un caso extremo	100
<i>Primera parte: casos típicos</i>	100
<i>4.1 Antecedentes</i>	100
<i>4.2 El modelo de gestión directa gubernamental</i>	107
<i>4.3 Los casos atípicos:</i>	114
<i>4.3.1 El Parque Ecológico Xochimilco, A.C.</i>	116
<i>4.3.2 La Fundación Casa del Poeta, I.A.P.</i>	118

4.3.3 <i>La Casa Refugio Citlaltépetl, A.C.</i>	121
4.4 <i>Análisis comparado</i>	123
4.5 <i>Visita para observar la utilización de los espacios</i>	140
<i>Segunda parte: caso extremo</i>	141
4.6 <i>El Patronato Pro-Defensa y Conservación del Patrimonio Cultural y Natural de Oaxaca</i>	141
CAPITULO 5. Conclusiones	146
5.1 <i>El hoyo negro teórico acerca de las características del diseño del gobierno local</i>	149
5.2 <i>El hoyo negro teórico acerca de la capacidad de OSC para impulsar políticas públicas</i>	155
5.3 <i>El hoyo negro teórico acerca de la implementación de las políticas públicas</i>	162
	164
ANEXO 1. Breve reseña sobre capital social	172
ANEXO 2. Resumen de casos típicos	174
ANEXO 3. Parque Ecológico y Recreativo Huayamilpas	176
ANEXO 4. Casa de la Cultura de Tlalpan	
ANEXO 5. El Parque La Fundidora	178

BIBLIOGRAFÍA

CAPITULO 1

INTRODUCCION

1.1 Discusión

En México, la renovación periódica del gobierno local mediante elecciones puede tener, al menos, una consecuencia negativa: interrumpir programas y servicios públicos cruciales. La preocupación central a lo largo de la tesis es la relacionada con el diseño del gobierno local, sus efectos en el proceso de políticas públicas, y el impacto en la ampliación de la cobertura de servicios públicos. Si bien la renovación periódica del poder es una virtud, no está preparado el promedio de gobiernos locales para atender la implementación de programas y servicios destinados al público.

Cuando hay contextos que lo permiten, pocas experiencias de colaboración entre Estado y sociedad civil han trascendido los cambios y/o alternancias de gobierno, con excepción de contados casos que el Estado impulsó para ampliar lo público, y con ello al menos garantizar la continuidad de programas más allá del calendario político-electoral local.

La hipótesis de la tesis es causal. Las políticas públicas pueden cambiar (o dejar de ser tales) por otras razones, como son un perfeccionamiento o una ampliación. Pero si el origen de un cambio no proviene de la oportunidad para reconceptualizar un problema público o perfeccionar el diseño y/o implementación de una política con fundamentos técnicos, los cambios de gobierno y/o alternancias políticas a nivel local pueden llegar a alterar la continuidad, la ampliación de la cobertura y la calidad de políticas y programas gubernamentales.

Algunos de los daños y costos a la sociedad por causa de programas inconclusos son, principalmente, el financiamiento errático, la imposibilidad de fijar horizontes multianuales en el presupuesto, y la erosión del capital humano dentro del aparato gubernamental que limita el aprendizaje de la administración y gobierno, con un enfoque de políticas públicas. Pero sobre todo, una menor población atendida en sus necesidades.

Cuando hay contextos que lo permiten, aquellas políticas gubernamentales que se remiten a una colaboración entre Estado y sociedad civil se crean y destruyen en función de la actividad político-electoral, por tanto no alcanzan el *status* de públicas.

En un país como México considerado por los organismos multilaterales internacionales como en transición a la democracia, o dicho de otro modo por los politólogos mexicanos, donde un régimen político aún no acaba de morir¹, la discontinuidad de programas y servicios públicos por cambios de gobierno local provoca debilidad institucional, lo cual se suma a la crisis del Estado de bienestar para garantizar un acceso universal a los servicios públicos, en un contexto de pobreza y extrema desigualdad en el país. Las instituciones que no son autosuficientes, sólidas, no ofrecen liderazgo moral y no pueden hacer frente a los conflictos derivados de las desigualdades y las privaciones económicas (Przeworski 1998).

La discontinuidad de las políticas públicas tanto en sus orientaciones generales como en la fase de implementación debido a los cambios de gobierno a nivel local, hace que trascienda únicamente el gasto corriente de programas coyunturales implementados desde administraciones anteriores, que no se monitorean ni se miden. Como veremos en los casos examinados en la tesis, el ejercicio de recursos es orientado por una burocracia sindical y polizontes para los cuales un equipamiento público donde deberían desarrollarse servicios para el público, se vuelve un botín.

El problema de investigación de la tesis tiene una singularidad, quizás como muchas tesis en condiciones similares: se realizarán algunas referencias conceptuales que aún carecen de contornos estables (cf. *infra*, capítulo 2, estado de la cuestión general), debido al curso de la evolución del análisis teórico, y entre ellas se puede citar la cuestión de las organizaciones de la sociedad civil.

La carencia de contornos tiene implicaciones de primer orden. Por ejemplo en lo que a rendición de cuentas se refiere: las autoridades hacendarias y fiscalizadoras mexicanas

¹ Un modelo de gobierno de partido único que impide impulsar políticas públicas.

han reconocido históricamente la existencia del primer sector (Estado) y del segundo sector (mercado), pero no de un “tercer sector”. Mientras que éste es entendido por los académicos como una esfera de producción y creación de socialización, donde diversos actores sociales buscan una autonomía tanto en la solución de algunos de sus problemas como de participación en lo público por fuera del Estado (Roitter, 2005); para el gobierno, en contraste, significa asociaciones con proyectos independientes que debe controlar.

La regulación gubernamental mexicana establece un esquema marco para exista una colaboración puntual con organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el proceso de políticas públicas, pero en la tesis se demostrará que no es suficiente para contribuir a la reproducción de organizaciones sociales con cuya ayuda se pueda ampliar lo público.

La razón principal es que, hasta el momento, solamente es competencia federal crear un marco institucional *ad hoc* ya que implica la conexión de una multiplicidad de instituciones encargadas de funciones diversas (responsabilidades institucionales, aspectos fiscales, aspectos presupuestales, auditoria, coordinación interinstitucional, etc.). En manos del gobierno local se encuentra sólo un incentivo, a través de reglas de operación del presupuesto público –y que mudan con cada cambio de gobierno local de acuerdo a las prioridades del gobernante en turno.

Una posible explicación acerca del desconocimiento en México de la finalidad y lógica de funcionamiento del “tercer sector”² sería, en parte, porque desde la aproximación

² En México se ignora aún sobre el origen de los fondos de las ONG en el país y sus gastos. Se dice que los fondos que recibe el tercer sector en México equivalen a 2.5 veces el aumento que en diciembre de 1999 el Congreso de la Unión aprobó para el presupuesto de la SEP en el año 2000; existen al menos 50 agencias financiadoras norteamericanas que apoyan proyectos de ONG porque en México no existe cultura de donación (el 80 por ciento de empresas no se identifica con ninguna causa filantrópica); y que 90 por ciento de los recursos de ONG viene de otros países. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCYP) tiene registrados 5,000 organismos denominados como donatarios deducibles. Cf. “*ONG, Ayuda Descontrolada*”, Reforma, domingo 12 de marzo del 2000. En realidad, apenas en febrero de 2004 fue promulgada en México una Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (DOF, 2004), que define una clasificación temática de campos de participación, así como normas para el registro de organizaciones. Si bien es importante un registro oficial y el cumplimiento de un mínimo de requerimientos legales necesarios para reducir la inseguridad de donadores facilitando las relaciones bilaterales y trilaterales, no es un instrumento de fomento vigoroso. Se trata más bien de un instrumento de coordinación y control formalizados (burocrático) de actividades de las OSC para proteger el sistema político, sin claridad sobre el órgano de fomento, coordinación y control, y sin un marco de incentivos. Quedó pendiente que el sistema tributario reconozca las diversas actividades previstas en la ley, y los esquemas de colaboración con el

analítica de las políticas públicas, los estudios son incipientes y los registros son insuficientes, lo cual corroboré después de la exploración literaria anglosajona, europea y latinoamericana que emprendí para la elaboración de esta tesis –una centena de textos.

Me figuro que en la medida que se siga acumulando literatura con evidencias empíricas acerca de la relación entre política y diseño del gobierno local (desfase entre virtudes y efectos)³, estoy seguro que se irá abriendo un nicho de examen sobre el impacto de la sucesión de ciclos de gobierno en los programas y servicios que prestan los gobiernos locales, que dejan sin resolver problemas públicos , y quizá también generan nuevos desafíos.

Como veremos más adelante, además de la insuficiencia de registros, la falta de empiria parece explicarse por causa de una historia de baja cooperación y desconocimiento mutuo entre Estado y sociedad civil. Este argumento no es menor: uno no visualiza en realidad la capacidad del otro.

1.2 Metodología

Para comprender y explicar el fenómeno de la colaboración entre Estado y sociedad civil en la implementación de políticas públicas, se realizó una investigación exploratoria y comparativa de carácter cualitativo y multidisciplinario. Comparar permite establecer propiedades de una categoría; constituye un criterio para juzgar la pertinencia de una teoría, y también es un medio privilegiado para producirla. Prestando atención a la reglas de la inferencia científica, el método de razonamiento fue hipotético-deductivo porque la construcción partió de un postulado como modelo de interpretación del fenómeno. Sin embargo, también incluyó la inducción durante el momento del trabajo de campo, para construir nuevas hipótesis.

gobierno. Hasta la fecha se han registrado en el país 2,433 ONG ante el Instituto Nacional de Desarrollo Social, y 3,214 han presentado solicitudes de inscripción. Cf. “*Persisten compra y coacción del voto; ahora son más sofisticados*”: INDESOL, La Jornada, martes 23 de agosto de 2005.

³ Por ejemplo, la aportación conceptual acerca del problema de la credibilidad del compromiso en materia de políticas que sostiene Majone (2004) como una nueva preocupación de la ciencia política, la administración y la economía.

Dado el carácter predominantemente cualitativo del diseño de la recolección de datos, la elección metodológica fue la de estudios de caso por considerarse que el análisis de la colaboración entre Estado y sociedad civil en la implementación de políticas públicas, por limitaciones de tiempo y recursos para la recolección de datos, sólo puede captarse en su magnitud con un abordaje basado en unidades de análisis reducidas.

El objetivo general de la tesis es explorar experiencias concretas de implementación de políticas públicas locales basadas en la colaboración entre Estado y sociedad civil en México, y someter a prueba el esquema teórico-conceptual que se presenta en la tesis. Se distingue un panorama de casos típicos a nivel nacional, tres casos atípicos en el D.F. y un caso extremo en Oaxaca, ubicados en zona urbana.

Tipología de casos	Número de casos	Área/Tópico	Lugar	Creación
Típicos	39	Diversos programas	Diversas entidades federativas	A partir de 2001
Atípicos	3	Medio ambiente y gestión cultural (fomento a la lectura)	D.F.	1992
Extremo	1	Gestión cultural (talleres y fomento a la lectura)	Oaxaca	1991

Son casos típicos aquellos modelos de colaboración entre Estado y sociedad civil considerados como innovadores por la academia, los cuales, sin embargo tienen un alto riesgo de sufrir una interrupción debido a los ciclos electorales y alternancias políticas cada tres años a nivel municipal.

Tratándose del D.F., donde se localizan los casos atípicos, hasta 1996 la duración de una administración era, en promedio, menor a tres años. Estos casos se refieren a experiencias de colaboración construidos por el influjo de razones de Estado (hacerlos continuos y sostenibles), donde la variable de supervivencia rebasa los 9 años.

El caso extremo, reconstruido a partir de una revisión hemerográfica y entrevistas con actores directos e indirectos, es una fórmula de colaboración construida por el influjo de razones de sociedad civil, en el cual también tiene un alto valor el indicador de supervivencia. A continuación una descripción detallada de la tipología de casos.

Casos típicos

Me refiero a aquellos casos innovadores en materia de colaboración entre Estado y sociedad civil documentados en la base de datos cualitativa nacional del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)⁴, que está compuesta por fichas técnicas sobre proyectos semifinalistas del Premios de Gobierno y Gestión Local 2001-2005⁵, con diferentes niveles de riesgo de interrupción de la implementación de políticas públicas en el país. Se realizará un análisis comparativo entre 39 casos típicos a nivel municipal, basado en el método por diferencia.

El análisis de la base de datos cualitativa consistirá en una desagregación anual, y organización en unidades compuestas de atributos centrados en los diferentes niveles de riesgo que pudiesen derivar en una interrupción de un programa innovador a nivel local.

Casos atípicos

Los casos atípicos se refieren a modelos de colaboración entre Estado y sociedad civil en el Distrito Federal (D.F.) para garantizar la continuidad de la implementación de políticas, y transformarlas en públicas, respecto a dos de los bienes públicos clásicos⁶ que produce el Estado de bienestar⁷: medio ambiente y cultura. En el primer caso se trata del

⁴ Es una fuente de consecuencias observables de la teoría en otros contextos geográficos, a bajo costo, lo que aumenta la cantidad de información probatoria en consonancia con la hipótesis de la investigación.

⁵ El Premio Gobierno y Gestión Local es una iniciativa no gubernamental que el CIDE organiza desde el año 2001. Consiste en un amplio esfuerzo para identificar, analizar, reconocer y aprender de las mejores prácticas de gobierno local en México. El premio se originó con el auspicio financiero de la Fundación Ford.

⁶ La literatura general define los bienes públicos como aquellos cuya naturaleza es indivisible, su apropiación no es individual y necesariamente han de ser ajenos a las transacciones de mercado. La condición primordial es la no exclusión de beneficiarios y no rivalidad al recibir sus beneficios.

⁷ Legitimidad política, bienestar social (protección del medio ambiente), seguridad, cultura, defensa nacional, etc. Cf. Andrade e Madalozzo (2003): Microeconomía, Publifolha, São Paulo, Brasil.

Parque Ecológico Xochimilco, A.C. y, en el segundo, de la Fundación Casa del Poeta, I.A.P. y de la Casa Refugio Citlaltépetl, A.C. Estos casos tienen como atributo común haber sido creados por el Estado para ampliar lo público, y en consecuencia trascendieron los cambios de gobierno y alternancias políticas. Sus características serán presentadas a lo largo de la tesis.

Debo aclarar que los casos atípicos son una alternativa para la operación y mantenimiento⁸ de espacios de servicio público. En mi interpretación, es un experimento respecto a una función del Estado mediante la cual se sustituye la provisión directa del servicio por una actividad principalmente regulatoria, y se encarga a una organización de la sociedad civil la operación y mantenimiento. Sin embargo, el examen de los casos proporciona datos empíricos relevantes en cuanto al proceso de una política pública (la implementación), y el impacto en el nivel de servicio público

Entre los casos atípicos se utilizará simultáneamente la comparación con los métodos por diferencia y contrafactual⁹ con el modelo de ejecución directa gubernamental en otro lugar geográfico dentro de una misma región. Adicionalmente, los casos típicos y atípicos serán comparados controlando diferencias y similitudes –en el primer caso, maximizando contrastes, y en el segundo haciendo abstracción de diferencias menores.

El interés estará puesto en aquellos aspectos que, a manera de variable dependiente, han influido en su supervivencia. Entre estos, se piensa en su finalidad, lógica de funcionamiento, recursos económicos, capital social, etc. El análisis se realizará desde la perspectiva de los responsables de la operación y mantenimiento del equipamiento público examinado.

⁸ La operación es el conjunto de actividades involucradas en la prestación de un servicio público; es el uso de una red de infraestructura o de un equipamiento para su destino planeado. El mantenimiento es el conjunto de actividades o procedimientos para asegurar la conservación de un sistema de infraestructura o de equipamiento en condiciones operativas. La operación y el mantenimiento están estrechamente relacionados, y son esenciales para asegurar que un sistema construido proporcione beneficios duraderos.

⁹ Consistirá en la reconstitución de una situación ficticia, la evaluación de sus consecuencias y en la comparación de esta situación con una realidad histórica.

Caso extremo

El caso extremo es una situación diversa y contrastante de colaboración, disímil en tiempo y espacio geográfico ya que se localiza en Oaxaca, porque representa una relación diferente entre Estado y sociedad civil, donde *a priori* el primero participa marginalmente en el diseño e implementación de ciertas políticas públicas: sociedad frente o *versus* el Estado, donde la primera se identifica positivamente con la voz de la sociedad civil.

La comparación implícita¹⁰ del Patronato Pro-Defensa y Conservación del Patrimonio Cultural y Natural de Oaxaca con base en una reconstrucción a partir de entrevistas, servirá para propósitos de control en el sentido de la hipótesis de la investigación, maximizando entonces la variación del resultado de interés con respecto a los casos típicos y atípicos.

Los instrumentos de recolección de datos utilizados en la tesis fueron:

- (i) una revisión documental en dos etapas (preliminar, para abrir pistas de reflexión, y definitiva);
- (ii) entrevistas semiestructuradas (exploratoria y definitiva);
- (iii) entrevistas abiertas a expertos en el tema; y
- (iv) visita para observar la utilización de los espacios, como método exploratorio complementario para familiarizarme con el conjunto circunscrito de datos topológicos (terreno, contexto espacial y social), hechos, objetos, y prácticas.

También se recurrió a una estrategia del tipo “bola de nieve” cuando las personas entrevistadas refirieron a conocidos para ser entrevistados. En el caso de expertos en el sector, se hicieron entrevistas basadas en una conversación semi-informal con los creadores y operadores de los casos atípicos, quienes desde su trayectoria actual en el mundo de las OSC promueven iniciativas para garantizar su participación en el proceso de políticas públicas en el país (protección del medio ambiente y difusión cultural).

¹⁰ Un estudio que trata sobre un solo caso puede ser implícitamente comparativo si se utilizan conceptos genéricos que pueden ser aplicables como punto de partida para un análisis comparativo.

El análisis general involucró tres fases:

- (a) el desarrollo de temas y elaboración de núcleos temáticos,
- (b) la lectura sistemática y la familiarización con las transcripciones de las entrevistas, y
- (c) la organización y comparación constante de resultados.

En virtud del carácter de la investigación, se requirió de un análisis de contenido a partir de la lectura de fuentes secundarias así como de las recomendadas por los actores entrevistados, privilegiando una perspectiva empírica e interpretativa de fenómenos específicos. Por sus ventajas, fueron utilizadas las dos siguientes: (i) el análisis de contenido (conceptual y relacional), y (ii) el análisis de casos (típicos, atípicos, y extremo) para desarrollar nuevas hipótesis.

La tesis se basa principalmente en la utilización del enfoque normativo neoinstitucional. Este sostiene que la naturaleza formal de la ley debe controlar la política pública, y que las normas y valores moldean el comportamiento de los actores, las cuales persisten una vez que han sido aprendidas e interiorizadas a través de las rutinas que se implementan (Peters, 2003). De manera general, en la relación teórica entre la variable dependiente y las independientes subyace la nueva economía institucional¹¹: los motivos de los actores por detrás de las instituciones y organizaciones.

La tesis se compone de 5 capítulos articulados entre sí, que siguen un nivel de desagregación de lo general a lo particular, para volver en las conclusiones a una enunciación de las tendencias encontradas o construidas.

El capítulo 2 trata sobre el estado de la cuestión general. Se presenta una discusión de más de una decena de nociones presentes en el discurso y debate político contemporáneo para luego sentar el marco teórico-conceptual desde el que se analizarán los modelos de colaboración entre Estado y sociedad civil en los capítulos 3 y 4. Además de una breve reseña histórica, se distinguen 4 grupos conceptuales en torno al debate en curso,

¹¹ Considera que la economía es un mecanismo dependiente del entorno social más amplio del cual forma parte; las soluciones a los problemas económicos no son exclusivamente de carácter técnico, sino también pesa la política en las decisiones.

distinguiendo su solidez, contigüidad conceptual y algunos deslizamientos y fisuras conceptuales relevantes. La propuesta metodológica para clasificar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), de acuerdo con la reciente experiencia en Brasil¹² me sirvió de base para hacer el análisis de casos, con un carácter exploratorio –el objetivo no es proponer una clasificación alternativa en la tesis. En este país ha habido un acontecimiento conceptual y metodológico, a raíz de la creación de instrumentos de mediano y largo plazos *ad hoc* para construir un sistema de gobernabilidad o gobernanza (en su acepción más hispana) entre Estado, mercado y sociedad civil, utilizando como argumento que lo público no es monopolio estatal.

Sabiendo de antemano la imposibilidad de establecer generalizaciones desde el análisis casuístico como un instrumento de recolección de datos, para visualizar en la empiria las tendencias generales del tema de la tesis, el capítulo 3 tiene como fin presentar el encadenamiento de las operaciones de la tesis sobre casos típicos. En general, se analiza información disponible sobre innovaciones en prácticas de colaboración entre Estado y sociedad civil en diversos campos de las políticas públicas, y los instrumentos utilizados para su concretización. Se observará y analizará comparativamente el movimiento de sus variables, para derivar inferencias.

Cabe subrayar que en cada grupo de casos, se producirá información inédita para expandir el conocimiento relativo a la colaboración entre Estado y sociedad civil en la implementación de políticas públicas (poner en evidencia una faceta poco conocida de un fenómeno), remarcando la variable crítica de ciclos de gobierno y alternancias políticas a nivel local.

¹² En ese país se reconoció, por “razones de sociedad” (que no están contenidas en las razones de estado) la existencia de una esfera pública por su origen y finalidad, sin ser estatal. Con una ley promulgada, se definieron los principios de lo público-estatal, se estableció una clasificación de organizaciones que considera la conjunción entre finalidad y lógica de funcionamiento, lo que permite distinguir el carácter público del carácter privado, y se creó la institución jurídica de fomento y ejecución de proyectos, que se denomina “*Termo de Parceria*” (*partnership* en inglés, *partenariat* en francés o sociedad en español, de acuerdo con mi propia traducción) que es más simple que la figura del convenio como forma de ejecución de la cooperación entre estado y sociedad civil. En la actualidad, el Estado brasileño se puede asociar con OSC que tengan fines públicos, para la consecución de acciones de interés público también, estimulando la inversión en capital social para el desarrollo del país.

Una vez explicitado el telón anterior, se puede decir que el capítulo 3 está dividido en dos subcapítulos: (i) ciclos políticos locales e implementación de políticas, e (ii) innovaciones en la colaboración entre Estado y sociedad civil. Se desagregarán los casos típicos de colaboración en una tipología de modelos, y se realizará un análisis fino de frases de investigadores que redactaron las fichas resumen para la base de datos cualitativa del CIDE, enfatizando aquellos puntos que podrían desatar la interrupción de mecanismos de colaboración, como variable dependiente principal.

El examen de la base de datos me permitió aumentar observaciones asociando la variable riesgo con el ámbito de actuación, y proponer un código hipotético (cuya construcción se explicita en el capítulo 2) para etiquetar el modelo en el cual se basa la colaboración. Me interesó identificar los modelos de colaboración más duraderos en el proceso de política pública, donde la variable riesgo de interrupción o sustitución o supresión de financiamiento o reducción es menor (RB), como un *proxy* del grado de institucionalización.

El puente entre la sección de los casos típicos nacionales y los atípicos en el D. F., se hará mediante un par de recuadros que contienen una breve reseña de dos experiencias detectadas en la base de datos del CIDE, que aunque no son idénticas, se aproximan el perfil de los casos atípicos en el D.F., que serán revisados con detenimiento en el capítulo siguiente. Más allá de conocer la génesis y evolución actual, para el desarrollo del capítulo importó más identificar la finalidad y la lógica de funcionamiento que subyace en los casos atípicos, lo cual me permitió desvendar ambigüedades y contradicciones respecto al marco teórico y conceptual de la tesis.

El capítulo 4 está dividido en dos partes. La primera parte por cinco subcapítulos: (i) antecedentes, (ii) el modelo de gestión directa gubernamental, (iii) los casos atípicos, (iv) el análisis comparado, y (v) las notas de la visita para observar la utilización de los espacios. En la sección (iv) es precisamente donde se responde a las preguntas de la investigación a partir de la comparación entre los casos atípicos, y que son las siguientes:

Origen;

- ¿Quiénes conforman las organizaciones y a quiénes representan?;
- ¿Cuál es la misión de las organizaciones, con qué patrimonio fueron constituidas y con cuál cuentan actualmente?;

Experiencia en gestión;

- ¿Qué tipo de instrumentos de gestión administrativa y fiscal tienen las organizaciones para colaborar con el Estado en la implementación de programas públicos?;

Relación con otros actores;

- ¿Qué tipo de relación sostienen las organizaciones con el Estado, el mercado y otros actores de la sociedad?;
- ¿Se puede hablar de la existencia de un modelo de colaboración estable que contribuye a la ampliación del campo público no estatal?;

Resultados e impacto;

- ¿Qué razones explican la larga supervivencia de la colaboración de las organizaciones con el Estado a pesar de varios cambios y /o alternancias de gobierno local?;
- ¿Las organizaciones están operando en diversos proyectos con una mejor eficiencia y eficacia comparados con los proyectos implementados exclusivamente por el gobierno?;
- ¿La colaboración entre Estado y las organizaciones garantiza la continuidad de implementación de políticas públicas para resolver un problema público?

La segunda parte del capítulo 4 está compuesta por una exposición de relaciones inéditas entre Estado y sociedad civil, donde el primero participa marginalmente en el diseño e implementación de políticas cuya fuente se encuentra en la sociedad civil. Este hecho se desarrollará abordando una experiencia concreta en Oaxaca, llamada “caso extremo”. El objetivo de la sección es maximizar la variación del resultado de interés con respecto a los casos típicos nacionales y los atípicos en el D.F.

En el capítulo 5 se presentan las conclusiones, poniendo en evidencia nuevos conocimientos y nuevas perspectivas prácticas. Como cierre de la tesis, cada tipo de caso examinado se convierte en una categoría de análisis, lo que permite hacer una integración teórica y conceptual y proponer nuevas hipótesis de trabajo. Los hallazgos así como elucubraciones en torno al futuro de los temas estudiados, están divididos en tres secciones: (i) el hoyo negro teórico acerca de las características del diseño del gobierno local, (ii) el hoyo negro teórico acerca de la capacidad de OSC para impulsar políticas públicas, y (iii) el hoyo negro teórico acerca de la implementación de las políticas públicas.

Dado el déficit en el patrimonio bibliográfico de referencias acerca de modelos de colaboración entre Estado y sociedad civil en la implementación de políticas públicas, se pretendieron tres objetivos específicos:

- (i) trascender la repetición de investigaciones centradas en la participación social basadas en instrumentos de consulta y de levantamiento y procesamiento de demandas sociales, (las etapas de diseño y monitoreo de políticas públicas);
- (ii) explorar una breve metodología de observación y comparación de casos, y
- (iii) derivar lecciones teóricas y prácticas, esperando que sean relevantes para el enfoque de políticas públicas.

Los usuarios potenciales de los resultados de la investigación para el desarrollo de sus planes de implementación son:

- (i) los propios administradores del Parque Ecológico Xochimilco, A.C., los 20 Pulmones de la Ciudad de México, la Fundación Casa del Poeta, I.A.P., la Casa Refugio Citlaltépetl, A.C.; el Patronato Pro-Defensa y Conservación del Patrimonio Cultural y Natural de Oaxaca; y en Xalapa, Veracruz, los Artistas Veracruzanos bajo La Ceiba Gráfica, A.C.;
- (ii) los administradores de parques recreativos y casas de cultura gubernamentales; y
- (iii) los académicos interesados en el área sobre políticas públicas comparadas, la sociedad civil, la democracia y la reforma del Estado (el sistema de gobernabilidad).

Considero que la aportación principal de la tesis consiste en conocer mejor fenómenos que ocurren en la etapa de implementación de políticas públicas (operación y mantenimiento), e identificar nuevas fuentes para la expansión de lo público, a partir de casos que no han sido registrados ni analizados en el mundo académico, por lo menos no desde esta óptica.

Por último, deseo explicitar que la motivación y el interés personal en la profundización en la temática de la tesis se vinculan con la observación personal del nacimiento de los casos atípicos. En aquella época, los observé con escepticismo, como entidades extrañas, porque la lente de una cultura organizacional estatista así me lo permitía.

Varios años más tarde, después de haber atravesado las rutas del gobierno, el sector privado, la sociedad civil, y de los organismos financieros multilaterales para el desarrollo, mi reflexión personal en torno al tema de la colaboración entre Estado y sociedad civil es distinta. La metodología de FLACSO me permite examinar casos, ponderar sus datos, analizar hechos, y exponerlos de manera ordenada, para finalmente formular lecciones que ayuden en la práctica y en la teoría.

La aplicación en mi área de desempeño profesional es en este momento indeterminada. Desafortunadamente el tema tiende a declinar en los organismos multilaterales por haber llegado a un punto de saturación la cuestión de la colaboración entre Estado y sociedad civil en la fase de diseño de políticas públicas –la participación consultiva. Sin embargo, los socios de los multilaterales no sólo son los gobiernos nacionales y subnacionales sino también las organizaciones de la sociedad civil, cuyo rol generalmente es idealizado pero se desconoce su potencial de colaboración en la implementación de programas y servicios al público. Más adelante volveré sobre este tema, que está relacionado con la necesidad de conocer mejor tanto los motivos como la capacidad institucional de la sociedad civil en campos diferenciados de la política pública.

CAPITULO 2

EL ESTADO DE LA CUESTION GENERAL

2.1 Una breve reseña histórica

El estado de la cuestión puede reseñarse más o menos siguiendo un ordenamiento cronológico. Un día se descubrió que existían organizaciones intermedias que no son públicas ni privadas¹³. Después de la segunda guerra mundial, fue creada la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyos sus representantes se dieron cuenta de que no todo es empresa privada o gobierno, y de la importante existencia de organizaciones intermedias autónomas como la Cruz Roja, que no son ni publicas ni privadas en el sentido clásico, pero que ofrecen un servicio. Son organizaciones que pueden trabajar con el gobierno, con las OSC y también gestionar recursos de todo tipo.

El problema originario fue que la ONU las denominó con una connotación negativa (no gubernamental, no lucrativo) y no logró definir su naturaleza intrínseca. Esta indefinición hizo que la caracterización específica de las organizaciones “no gubernamentales” (ONG) se mantuviera por mucho tiempo, y apenas tuviera contornos mejor definidos hacia finales del siglo XX. Paradójicamente, es también en este tiempo cuando se han multiplicado y diversificado estas organizaciones.

Con el inminente colapso del socialismo real a finales de la década de los ochentas del siglo XX, o dicho de otro modo, la transformación radical del paradigma de los regímenes socialistas, las fundaciones y agencias de desarrollo norteamericanas impulsaron la creación de organizaciones ciudadanas independientes del gobierno como parte de una oposición política¹⁴. Un ejemplo conocido fue *Solidarnosz* en Polonia, y ya

¹³ Esta introducción del capítulo fue elaborada a partir de una entrevista a la historiadora británica Susan Jones Harris, promotora de ONG y con un interés especial en la historia de la sociedad civil, el filósofo y especialista en sociología organizacional Rafael Mesa Iturbide de la Universidad Iberoamericana, creador en 2004 del primer curso con efecto curricular denominado “Introducción a la Profesionalización de las Organizaciones de Asistencia Privada” en la Universidad Iberoamericana, y el filósofo y comunicólogo Ricardo Govea Autrey, ex-dirigente del Partido Socialista de los Trabajadores, fundador y ex-director y del CEMEFI, y ex-coordinador de la Mesa de Diálogo entre las OSC y el Equipo de Transición en las Áreas Social y Política del Gobierno del Presidente Fox Quesada.

¹⁴ “La caída del socialismo estatista en Europa central y oriental con el fin de la guerra fría, condujo a una avalancha de interés por parte de los politólogos, tanto en el tipo de constitución que sería posible redactar en un mundo en el cual

se había intentado en Checoslovaquia en la década de los sesentas de ese mismo siglo. De ahí en adelante hubo un impulso incesante a la constitución de OSC en Europa Oriental.

Por su tradición de gobierno local, en Europa Occidental ha sido normal la existencia de pequeñas organizaciones comunitarias e instituciones de beneficencia, pero la teorización del fenómeno de las ONG no se había iniciado antes de la década de los ochentas del mismo siglo XX¹⁵. En ese siglo, en Alemania se decidió que el Estado de bienestar tiene que crearlas o respetar las existentes, lo cual denominan “corresponsabilidad” o “complementariedad”. En el caso de España, a partir de la caída del dictador Franco, la atención cultural, educativa, el desarrollo social en sentido amplio, se fue construyendo sobre la base de instituciones previamente existentes y de perfil religioso. Donde no existían ONG, había que crearlas, apoyarlas y reglamentarlas.

De manera paralela, en Inglaterra, el Estado precisaba de la colaboración de organizaciones existentes, por ejemplo, los hospitales y escuelas religiosas y particulares, para lograr un despegue rápido en el aumento de la cobertura de servicios sociales. El Estado reglamenta, subsidia, pero nunca desplaza. La ex Primer Ministra Margaret Thatcher fue quien inició un movimiento de desincorporación de agencias estatales para convertirlas en entidades capaces de ofrecer servicios en una forma competitiva, pudiendo alcanzar un cierto margen de autonomía financiera. Ahora una agencia tiene derecho a recibir fondos gubernamentales pero también tiene atribuciones y la obligación de buscar fondos, para reducir los costos operativos del gobierno.

Mientras que el Estado socialdemócrata en Europa Occidental pretendía asegurar los derechos económicos y sociales de la población desde que concluyó la segunda guerra

las instituciones mediadoras de la sociedad civil y los controles internos de la virtud cívica habían sido destruidos de manera tan sistemática, como en las instituciones que sería posible intentar imponer en este contexto (Goddin, 2003: 30).

¹⁵ Pero se conoce su historia en Europa. Desde finales del siglo XVIII y siglos más tarde, las organizaciones sin fines de lucro se vieron afectadas por tres acontecimientos externos: la Revolución Francesa, el nazismo y el fascismo, y la constitución de sistemas universales de asistencia social. Fueron transformadas para que se ubicaran dentro del sector público, o se incorporaran administrativamente en un sistema de asistencia social, o se les impidió que desarrollaran actividades productivas –negocios. La evolución de la crisis y las reformas a los sistemas de asistencia social revitalizaron el sector sin fines de lucro que, en comparación con las organizaciones existentes en ese siglo XVIII, son más autónomas, prestan más atención a la generación de empleos, son locales y pequeñas, y entablan relaciones tanto con autoridades públicas como con el sector privado, sobre la base de contratos (Borzaga, 2003: 34, 36 y 41).

mundial, a partir de la segunda mitad de la década de los setentas del siglo XX, el Estado neoliberal proyectó dejar esa responsabilidad en el sector empresarial, y en quienes pudieran pagar sus propios servicios. De la sociedad civil, el modelo neoliberal espera que vigile el buen desempeño de un Estado reducido, principalmente en cuanto al reconocimiento y la defensa de los derechos humanos, que asuma un rol fuerte en la provisión de servicios asistenciales a los sectores vulnerables, y que construya capacidades en individuos y grupos para que sean lo más autónomos posibles.

En el sentido anteriormente expuesto, en los Estados Unidos de Norteamérica (E.U.A.) el financiamiento de los partidos demócrata y republicano tenía como blanco propiciar la creación de una economía de libre mercado donde la participación de organizaciones no públicas sirviera para vigilar el desempeño (como *watchdogs*, en la voz inglesa) de las nuevas instituciones políticas y económicas. Pero el modelo neo(liberal) es imperfecto; tiene una falla ideológica: la desatención de sectores vulnerables de la población que no están en condiciones de ser competitivos en un sistema de libre mercado. Por ende, es necesario contar con organizaciones ciudadanas que apoyen al Estado en la atención de sus necesidades sociales de la manera más barata posible.

El campo de acción de las ONG se fue configurando poco a poco, al diluirse la polarización entre izquierda y derecha políticas a finales del siglo XX. Era una entrada pragmática de la idea de participación social, donde el protagonismo ciudadano se presentaba en una escala que no se había visto desde el siglo XIX. De pronto habían proliferado grupos de todos los tipos, desde aquellos abocados a la defensa de identidades étnicas, grupos de ultraderecha, hasta fundaciones, organizaciones internacionales que están buscando la pluralidad a pesar de las diferencias sociales, y la tolerancia, entre otros. Se trataba de un fenómeno heterogéneo, ideológicamente hablando.

No había una sola corriente teórica que explicara el fenómeno que había surgido, sino intentos parciales. La fusión entre posiciones teóricas anglosajonas, francesas y alemanas, radicalmente diferentes entre sí fue elaborada por el sociólogo británico Anthony Giddens. A partir de las corrientes neomarxistas (en especial del filósofo político alemán

Jürgen Habermas), y de otros sociólogos como el alemán Niklas Luhmann¹⁶, y el francés Pierre Bourdieu, Giddens esbozó el discurso hoy conocido como de la “tercera vía”, para suscitar la estructuración de diversas organizaciones e instituciones que permitieran a la sociedad funcionar con eficiencia pero también con justicia social. Posteriormente, fue acuñada la noción de “tercer sistema” (cf. *infra*).

Actualmente, en Europa Occidental las disposiciones legales para las organizaciones sin fines de lucro se derivan de un sistema de políticas públicas, y existen muchas modalidades legales y organizacionales; se presta menos atención al tema de la distribución de utilidades entre sus miembros. Paralelamente, en los E.U.A. las organizaciones sin fines de lucro son reconocidas y fomentadas en el mismo nivel que las empresas, pero se les obliga a invertir cualquier utilidad que generen en la propia organización (Borzaga, 2003), hacia finalidades sociales o hacia la producción de bienes públicos. La restricción de no distribución de utilidades y su estructura de gobernabilidad sugieren que aunque existe una confianza amplia en las organizaciones del tercer sector (Anheier, 2003), se necesita contar con salvaguardas.

La iniciativa del Centro Latinoamericano para Administración del Desarrollo (CLAD) fue iniciar la búsqueda de una consistencia teórica y conceptual del fenómeno que la escuela norteamericana no alcanzaba a promover, a pesar de la copiosa cantidad de recursos que invertían las ONG norteamericanas. En América Latina existían organizaciones privadas sin fines de lucro actuando en las áreas social, cultural, política y asistencial antes de la consolidación de sus estados nacionales hacia el final del siglo XIX (Roitter, 2005). Pero la ausencia de un Estado de derecho en la región ha limitado el espacio de la acción colectiva y el tamaño e influencia de una esfera pública. Las prácticas asociativas han sido formas de acción subversivas y marginales.

¹⁶ Cabe aclarar que en su construcción teórica no hubo referencia alguna a la sociedad civil (Rabotnikoff, 2005: 241).

Considerando el empleo remunerado, el trabajo voluntario invertido, gastos operativos y fuentes de ingreso, el tercer sector es mayor en los países más desarrollados (principalmente Países Bajos, Irlanda, Bélgica y en quinta posición los E.U.A.). Su tamaño en los países de América Latina se ubica entre los de Europa Oriental y Occidental. Mientras que Argentina tiene un sector apenas más pequeño que el de muchos países de Europa Occidental, México se sitúa por debajo incluso del nivel de Europa Oriental, y es apenas la quinta parte del tamaño en Brasil (Anheier, 2003: 303-304).

Puede afirmarse, entonces, que los modelos de colaboración que revisaremos en esta tesis, ya sean típicos o atípicos, son experiencias con una vida muy corta. El fenómeno apenas está naciendo, y todavía hay dudas acerca de su capacidad institucional.

En los círculos académicos mexicanos hay controversia respecto a la teoría y práctica de la sociedad civil. En los círculos universitarios mexicanos se tiende a asociar a la sociedad civil con raíces gramscianas; el empoderamiento (*empowerment*) lo interpretan como un instrumento de lucha de los grupos dominados contra los intereses hegemónicos. Desde hace tiempo los estudios sobre ONG mexicanas han tendido a poner el hincapié en el carácter legal que las distingue (OCDE, 2003), esto es, si son asociaciones civiles (A.C.) o instituciones de asistencia privada (I.A.P.). Centrando la atención en su lógica de funcionamiento y fuentes de financiamiento, se ha detectado que existen empresas consultoras con fachada de ONG, pero también que hay empresas privadas que actúan con responsabilidad social.

Históricamente, el asocianismo civil mexicano en la segunda mitad del siglo XIX se limitaba a las logias, sectas y grupos periodísticos y literarios, grupos no plurales y quasi-políticos vinculados a la minoría liberal que detentaba el poder. Después de la crisis de la primera década del siglo XX tuvieron auge los clubes liberales radicales. Luego, los

grupos políticos se expresaron como ejércitos y no como partidos, borrándose el espacio de debate¹⁷.

Más adelante, la Revolución Mexicana arrasó con el capital social compuesto por organizaciones obreras de base católica¹⁸, y dismanteló los sindicatos de médicos y sus mutualidades, así como la organización social que se dedicaba a la atención de la asistencia social –estas volvieron a repuntar hasta la década de los ochentas del mismo siglo XX.

La proposición de Luis F. Aguilar (1997) es que el Estado mexicano absorbió en su seno las iniciativas de la sociedad, y buscó monopolizar todas las arenas de acción, creando sindicatos, y organizaciones populares y campesinas que respondieran a su lógica.

Recuadro No. 1

Autor	Campo Teórico	Hallazgo
Aguilar, Luis (1997)	Sociología y política pública	La estatización de lo social en México ha sido dominante, con la consecuencia no prevista de que al haberse sobrecargado de tantas funciones terminó exhausto fiscal, administrativa y políticamente, con el resultado adicional de desresponsabilizar a la sociedad, es decir, a individuos y organizaciones sociales. En cambio, la otra ruta, aunque existente, no ha sido en nuestro medio ni clave ni hegemónica.

Para ello, destruyó las formas de participación social previas, haciendo que las iniciativas locales tuvieran que ser sacrificadas, o marginadas, o fueran congruentes con las líneas directrices del gobierno central¹⁹ (cf. Recuadro No. 1).

¹⁷ Cf. “*Reflexiones históricas sobre la libertad de asociación, el caso de México*”, por A. Javier Olvera, Suplemento Derechos Humanos y Ciudadanía, Número 34, La Jornada, jueves 15 de julio de 1999.

¹⁸ Las organizaciones católicas serían las verdaderas iniciadores del pensamiento de la “tercera vía” en México, cuya consigna era vigilar y controlar el capitalismo desde las organizaciones obreras. La iglesia era el sector que no estaba relacionado con el mercado, el estado, ni tampoco con partidos y movimientos sociales.

¹⁹ El positivismo mexicano asestó un duro golpe a la cultura política y al entendimiento de las instituciones sociales en el México independiente: descartó la estructura moral de una sociedad (las decisiones libres de los individuos y de sus organizaciones). Los valores de la moral social ilustrada (filantropía, justicia, libertad) fueron descalificados como ideales abstractos sin sentido en una etapa reorganizada por la revolución científico-industrial. Por la ruta de la estatización de lo social (ayuda, cooperación, seguridad social), el estado mexicano que daba forma a la nación se había afianzado en oposición a las tesis morales de las iglesias y a las reglas de las corporaciones estamentales, o había fundado su legitimidad y consenso en una política de masas. Se toleraron algunas actividades de solidaridad que desarrollaban las comunidades, cooperativas y organizaciones privadas en el campo de la salud, educación, mutualismo, pero no se les apoyó con fondos públicos, incentivos fiscales, asesoría técnica y regulación. El resultado ha sido que la política social ha tenido consecuencias indeseables como reproducir populismo y autoritarismo. Cuando se contrajo el gasto social en los ochentas, se agudizaron los problemas de los sectores de la población acostumbrados a depender de la acción estatal. Comparativamente, en otros países donde la moral religiosa no competía con el estado y

Para empezar no todos los académicos mexicanos parecen tener la misma respuesta a la siguiente pregunta: ¿los ejidos son sociedad civil? No, porque son actores políticos creados y fortalecidos por el Estado para defender la Revolución Mexicana, junto con el Ejército, y cuya constitución fue la respuesta a la exigencia del reparto de tierras, ignorando la existencia de formas de propiedad y organización social anteriores (comuneros) que fueron menos beneficiados o cooptados.

Otra pregunta, ¿los sindicatos son sociedad civil? Si, pero por hablar o actuar en nombre de terceros, no se consideran como ONG. En la actualidad, los sindicatos son actores creados por el Estado, que al romperse los “vasos comunicantes”²⁰ entre gobierno, partido y organizaciones sociales desde la victoria de un candidato presidencial de oposición en México, se encuentran en un momento histórico para asumir un rol protagónico en el cumplimiento de sus funciones centrales y de autodesarrollo²¹.

La herencia corporativista tuvo como efecto la creación de organismos cúpula que monopolizaron la participación, contrarrestando la flexibilidad y la eficacia del flujo de información, ideas, experiencias (Luna, 2005: 138). Donde surgieron iniciativas autónomas, el Estado hizo sus mejores esfuerzos por absorberlas, como fue el caso del voluntariado nacional, y los movimientos juveniles y estudiantiles. No obstante, quedó a salvo un espacio cívico, formado por las sociedades culturales y técnico-científicas que poco a poco se convertirían en la base de las instituciones educativas superiores, como ejemplo, los institutos y colegios en las capitales estatales del país.

donde la solidaridad significaba más que el igualitarismo, la ruta fue la socialización de lo social (el mundo privado, aunque público). Esto significa que la ruta acercó más a la pendiente más comunitaria que política, y se desarrollaron formas horizontales de ayuda, cooperación, piedad, altruismo, que se concretaron en mutualismos, cooperativas, asociaciones filantrópicas y recientemente en ONG no lucrativas (Aguilar, 1997: 18-22).

²⁰ Entrega de recursos públicos para garantizar apoyo político, sin necesidad de rendir cuentas sobre su aplicación, con excepción de los disidentes (por castigo).

²¹ El “Gobierno del Cambio” 2000-2006 pareció prometedor al principio, porque la “voz” de las organizaciones le pidió espacio para participar en la definición de políticas públicas y participar en su instrumentación ejerciendo directamente recursos públicos. Sin embargo, la tradición clientelar en México parece que fue más fuerte de lo que pensaron sus reformistas. Para recibir fondos de programas públicos cuyo requisito para participar es la calificación de la Secretaría del Ramo correspondiente (por ejemplo, de SEDESOL y SAGARPA), fueron creadas nuevas estructuras neocorporativistas y actualizados los mecanismos clientelares del pasado. Como ejemplo, los consejos de desarrollo rural. Al respecto, por razones de trabajo, cuento con documentos de estas instituciones, con base en los cuales hago las inferencias.

En suma, durante muchas décadas predominó en México un estilo político centrado en el titular del poder ejecutivo y sus poderes discrecionales para dictar políticas de Estado; también estableció relaciones corporativas favoreciendo a ciertos grupos para estabilizar el diseño de esas políticas. Un partido funcionó como el macro agente de integración que vinculaba todos los subsistemas con el centro y epicentro del sistema (Schedler, 1999).

En esta cuestión se encontraría la causa del déficit de reflexión sobre la interrupción que provocan los cambios de gobierno y alternancias políticas²²: es imposible el enfoque de políticas públicas²³ en un sistema político cerrado (Cabrero, 2000). Mientras tanto, los usuarios de los servicios públicos se acostumbraron a ser receptores en vez de sujetos constructores de políticas públicas –dirían los más críticos, en una relación parasitaria.

Los sucesos históricos relevantes que generaron una dinámica de cuestionamiento, protesta, rebelión generacional (línea contracultural) y disidencia respecto a la cerrazón del régimen político mexicano, se dieron desde finales de la década de los cincuentas del siglo XX y fueron los movimientos ferrocarrileros, los descontentos de profesionistas médicos, la represión al movimiento estudiantil que simpatizaba con la disidencia en el campo laboral, y el movimiento estudiantil de 1968.

El surgimiento del sector “sin fines de lucro” se presentó durante la década de los ochentas del siglo XX como corolario de las diversas crisis económicas y del deterioro de la legitimidad política del autoritarismo del Estado mexicano (Mena, 2003) o dicho de otro modo, coincide con la pérdida de centralidad del Estado como objeto de reflexión. Mucho se ha dicho y escrito acerca de la reforma política de 1977, la promoción de la solidaridad con los afectados por los terremotos del 1985 en el D.F.²⁴, la reforma política

²² En este como en otros campos, se trata de “perplejidades intelectuales que no se han planteado todavía, en las que están por resolver, así como en las teorías y métodos científicos de que dispone para resolverlas” (King, Kehona y Verba, 2000: 26).

²³ Adelantando la noción que se presenta en los grupos conceptuales de este capítulo: se entienden como cursos de acción orientadas a resultados, que en su implementación tienen consecuencias en la asignación de recursos económicos y humanos. Una política pública en términos popperianos, es una conjetura refutable (Aguilar, 2004). La política pública bien entendida exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas prioritarios, a partir de los medios efectivamente disponibles para solucionarlos. Una política pública contiene un paquete de procedimientos que persigue un propósito definido (Merino, 2005).

²⁴ A partir de los terremotos en el D.F., chocaron dos concepciones sobre participación social: la idea corporativa (todos los damnificados se atienden a través del partido), y la idea de resistencia al control (existían en la zona grupos

del D.F. para que contara con un gobierno propio, y del apoyo al Frente Democrático Nacional como alternativa para el gobierno federal; la historia de la elección del 2006 va a arrojar algunas sorpresas acerca del verdadero alcance de las organizaciones sociales movilizadas en torno a una resistencia pacífica.

Lo que interesa destacar es que el auge de las redes de ONG que impulsaron grandes cambios institucionales en el país empezó a declinar²⁵, y aún hay dudas sobre su capacidad teórica, administrativa, tecnológica, e interés en lo público; además, existen sospechas de que unas han optado por el mercado y otras por carreras políticas²⁶. Pareciera que el escepticismo actual sobre las ONG tiene su origen en la duda de su capacidad institucional²⁷, siendo la esencia del análisis exploratorio que se presenta en la tesis, para derivar preguntas más profundas al respecto.

Por su parte, en la década de los ochentas del siglo XX, un grupo de ciudadanos se incorporó a la administración pública mexicana para impulsar reformas desde su interior ejerciendo influencia sobre las variables del cambio institucional²⁸, combinando experiencia académica, posturas teóricas, pensamiento estratégico, y experiencia política de organización social. Para emprender un cambio en la acción gubernamental, su paradigma se basa aún en la modernización, la concertación y políticas públicas, como instrumental para atender problemas públicos.

organizados de defensa inquilinaria), que inclusive amenazaron con boicotear la celebración de un evento futbolístico internacional en la ciudad si sus demandas no eran atendidas. El aprendizaje final fue un modelo de concertación basado en el reconocimiento de organizaciones existentes, el respeto de su afiliación política, y el diálogo para la implementación del programa de reconstrucción.

²⁵ Con el tiempo los líderes fueron tomando posiciones políticas y se dedicaron a utilizar a sus grupos para incrementar su fuerza, y más tarde emplearon recursos del estado para comprar la simpatía; los líderes se convirtieron en gestores y la gente los aceptó a cambio de que les dieran alimentación y vivienda entre otros beneficios. Cf. “*ONG: Intereses Políticos Mataron la Organización Civil Surgida de los Sismos*”, La Jornada, lunes 19 de septiembre del 2005, y también “*La Concertación Democrática 20 años Después*”, por Alejandra Moreno Toscano, La Jornada, lunes 19 de septiembre del 2005.

²⁶ Se ha criticado que pretendan convertirse en empresas de consultoría o en mecanismos de ascenso a puestos públicos o que sólo quieran contribuir a calmar las conciencias de quienes dirigen las empresas, realizando acciones de caridad que lucen, pero que poco contribuyen a las soluciones de fondo que urgen al país. Cf. “*Gobierno y Organizaciones Civiles*”, por Miguel Concha, Diario La Jornada, sábado 16 de julio del 2005.

²⁷ Entrevista personal con el Dr. Luis F. Aguilar en mayo del 2006.

²⁸ Entendido como un proceso de diferenciación estructural creciente que supone ajuste de normas, reglas y valores institucionalizados, así como la incorporación de nuevos actores, intereses y conflictos.

Ese mismo grupo contaba con ventajas comparativas al conocer las reglas y tendencias de diferentes gobiernos locales en el mundo²⁹ y experiencia de diálogo con ecologistas para una planeación participativa en el aprovechamiento de los recursos naturales. Hasta la fecha, tiene una concepción para estructurar gobierno con participación social hacia la construcción de políticas acordes a las necesidades de la gente, con un enfoque de alianza estratégica con otros subsistemas en el cumplimiento de funciones sociales –entreviendo que el Estado tiene límites estructurales, organizacionales y financieros.

Consecuentemente, el grupo intuía la diferencia entre diseño, implementación de políticas (*policy*) y política (*politics*), en el sentido comentado por Bazúa y Valenti (1993). Por su experiencia acumulada, prestaba atención tanto a la gestión pública como a la política partidaria. Observaban, analizaban y actuaban ante la importancia creciente de la función de la opinión pública para orientar la acción del Estado de bienestar.

El aprendizaje del proceso de las diferentes lógicas social y gubernamental le permitió a dicho grupo de ciudadanos, primero, cobijar a los beneficiarios de las políticas gubernamentales, y después proporcionarles asistencia técnica para convertirlos en agentes autónomos. De esta manera, al comprender que la dinámica sexenal trunca los logros de los programas de la administración anterior, y que los organismos burocráticos y sus sindicatos tendían al incrementalismo presupuestal y deformar los objetivos buscados con los programas gubernamentales destinados al público, imaginaron una implementación transexenal de programas y servicios, con base en una estrategia que hoy por hoy se denomina con los vocablos “ciudadanización”³⁰, o “des-estatización”.

²⁹ Principalmente aquellos gobernados por socialistas y comunistas en Cataluña, España, en contacto con los impulsores del *Centre de Sociologie Européenne du College de France et de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Sorbonne)*, representada por Pierre Bourdieu, cuyo grupo realmente realizó el primer análisis sistemático contemporáneo del capital social, según Portes (1998).

³⁰ Es un vocablo de origen latinoamericano, aplicable al campo de la política, como medio para fortalecer la capacidad de las personas y de sus organizaciones para incidir de modo cotidiano sobre las acciones de interés colectivo. Por ciudadanización entendemos una acción de participación por parte de ciudadanos libres de intereses políticos en decisiones colectivas (públicas o gubernamentales) que previamente tomaba exclusivamente la autoridad en el poder. La acción se puede concretar en alguna fase del ciclo de política, como es el diseño de un programa, en su implementación, o incluso en su evaluación. Con las reformas constitucionales electorales en México de 1994, la tendencia política-jurídica denominada ciudadanización del organismo público encargado de cumplir la función estatal electoral, se concretó en la introducción de representantes de un interés general no determinado por adscripciones partidistas o de gobierno como garantía de transparencia y credibilidad ciudadana en un proceso electoral. No hay formas predelimitadas para concretar la ciudadanización. Para un lector anglosajón, la voz sería “*citizen's control*” o “*participatory governance*” o “*transverse accountability*”.

El diseño e implementación de los casos atípicos que se expondrán en la primera parte del capítulo 4 de la tesis tiene que ver con la influencia de ese grupo de ciudadanos compuesto por miembros que comparten antecedentes profesionales, académicos y políticos, y que impulsaron las primeras experiencias de colaboración entre Estado y sociedad civil en la operación y mantenimiento de cierto tipo de equipamiento público en el D.F., desde hace más de 15 años. La ciudadanización del equipamiento vinculado con la protección al medio ambiente y la gestión cultural era un mecanismo para resolver el desequilibrio entre la cantidad de demandas y la capacidad del gobierno en procesarlas y responder a ellas a través de políticas públicas, sin mediación sindical.

Desde finales de la década de los ochentas del siglo XX, con inspiración en las mejores prácticas internacionales (Armijo, 2004), ese grupo ya reflexionaba sobre conceptos como “industrias culturales”³¹ y “servicios ambientales”³². Con todo, su enfoque fue aterrizando más por procesos intuitivos que por contar con una metodología, pues en esa época sólo había experiencias internacionales que no podían ser extrapoladas a la realidad local. Además, enfrentaron un choque con el paradigma del diseño de gobierno local de partido único, porque al hablar de alianza estratégica con la sociedad civil se interpretó que en su iniciativa existía una relación sospechosa con disidencias políticas; como algo anómalo y potencialmente peligroso para el orden y equilibrio de una estructura dual público/privada (Herrera, 1997).

Al integrarse en el aparato público, ese grupo de ciudadanos corroboró, en la práctica:

³¹ Es una noción de origen norteamericano, derivada de un informe sobre las industrias culturales en los Estados Unidos y su papel en la política de desarrollo económico, desde mediados de la década de los ochentas del siglo XX, conforme a Stowsky, Jay (1987): *Cultural Industries in the United States*, The Berkeley Roundtable on the International Economy, University of California, Berkeley, citado por Quintana (1990). Desde la configuración española, se entiende como el fomento de actividades de producción en serie de bienes culturales y de difusión masiva de actuaciones artísticas para la creación de empleo y/o hacer posible el acceso y mejor disfrute de bienes culturales.

³² Los cuerpos de agua son un ejemplo de lo que en economía se denomina “dilema de los bienes comunes”, o la disyuntiva de que cada persona consuma racionalmente un bien o recurso ante el desconocimiento de lo que harán las otras personas. Para evitar su sobreexplotación o agotamiento, o su urbanización, además de regulación, una acción del estado es conservar con un uso racional al interior mediante la protección y recuperación de suelos, la provisión de agua en calidad y cantidad, la modulación climática, la protección de la biodiversidad; el paisaje y la recreación, entre otros (DOF, 2003).

- (i) que el gobierno funcionaba con un enfoque de arriba hacia abajo, con el alto riesgo de perderse el contacto con las preferencias ciudadanas, y desligarse de las exigencias en la producción de bienes y servicios que pretende proporcionarles (Peters, 1995);
- (ii) que existía una crisis de confianza ciudadana en el aparato estatal como centro de autoridad y coordinación social, debido a sospechas de corrupción, clientelismo, patrimonialismo, opacidad, e insensibilidad a las demandas sociales;
- (iii) que había problemas públicos de carácter ambiental y socio-cultural³³ que no estaban comprendidos dentro de los programas gubernamentales tradicionales; el Estado benefactor en el D.F. no había logrado asimilar nuevas necesidades o concebir soluciones apropiadas; y
- (iv) sabiendo que la crisis del Estado de bienestar ponía en duda la satisfacción públicamente (colectivamente) asumida de determinadas necesidades (Rabotnikoff, 2005), en vez de pensar en la ampliación de las instancias legal-burocráticas (ampliar el organigrama, gestionar un mayor presupuesto, y confiar la implementación de programas en un sindicato oficial creado por el Estado, entre otros) el grupo imaginó movilizar otros recursos de la sociedad (lógicas, racionalidades) que el aparato público no tiene, para crear nuevos programas y servicios con el menor riesgo de interrupción.

Hasta ese momento esas lógicas de la sociedad no podían participar en lo público porque el diseño institucional era de arriba hacia abajo por tradición cultural y política (Cabrero, 2000). El pensamiento dominante de la época era que la política gubernamental se entiende desde la perspectiva de la ley que autoriza los actos de gobierno. De todas formas, recuérdese que aún no había un Congreso para el D.F., sino un foro de discusión sobre problemas de la ciudad denominado Asamblea de Representantes. Por tanto, no se podía impulsar una legislación que reconociera e impulsara la formalización y acción de ONG.

Asimismo, ese grupo pretendió experimentar cautelosamente la aplicación de cuotas de recuperación como un incentivo orientado a mejorar la calidad de la operación y

³³ La protección de zona lagunera de Xochimilco, los parques urbanos situados en zonas de filtración de agua, la atención a los niños de la calle; la falta de espacios para fomentar la música, teatro, difusión literaria y poética, y capacitación en bienes culturales, entre otros.

mantenimiento de programas y servicios³⁴, permitiendo un incremento de recursos, y como instrumento para la rendición de cuentas. Hoy por hoy, éste es un concepto retórico dentro de lo que se denomina “Nueva Gerencia Pública”³⁵ que hasta la fecha intenta introducirse como virus en el aparato gubernamental por razones más ideológicas que por la demostración de prácticas eficaces.

Pero la diferencia consiste en que ese grupo de ciudadanos pretendía la búsqueda de un buen gobierno, más efectivo y menos costoso por medio de la democracia participativa, en vez de la eficacia de la acción gubernamental mediante mecanismos de mercado.

2.2 *Los grupos conceptuales*

A lo largo del desarrollo de la tesis se hará referencia a categorías clave del pensamiento político contemporáneo, que deberán tomarse como una aproximación a un marco conceptual, y se especificarán sus fuentes meta teóricas donde se justifique. No es propósito de la tesis entrar en disputas filosóficas sino subrayar los usos más frecuentes de los conceptos, e interrelacionarlos.

El desarrollo del estado de la cuestión general se presenta a continuación en cuatro grupos conceptuales. Intentaré sintetizar las discusiones más relevantes, hacer cortes analíticos, y remarcar el sentido de los conceptos utilizados en la tesis. Mi intención es, con mucha modestia, abrir un expediente relativo al tema de la colaboración entre Estado y sociedad que vaya más allá de la fase del diseño de políticas públicas a través de consultas a la sociedad.

El primer grupo contiene conceptos que tienen un *status* epistemológico plenamente definido (democracia, política pública, gobierno e innovación local). En el segundo grupo

³⁴ En realidad, les tomó cinco años el diseño de la normatividad para que los ingresos autogenerados no tuvieran que pasar por la Tesorería del D.D.F.

³⁵ Nueva teoría sobre administración pública, inspirada en la idea de que los incentivos del sector público están errados y podían ser mejorados, copiando lo que hay en el sector privado. En un proceso de reforma del sector público central la idea dominante es el establecimiento de relaciones de estilo contractual entre el gobierno como comprador y los organismos gubernamentales como proveedores. Cf. Burki y Perry (1998): *La Hora de la Reforma Institucional, Más allá del Consenso de Washington*, Banco Mundial, Washington, D.C.

se encontrarán sistemas conceptuales en proceso de reinterpretación por parte de los académicos (esfera pública no estatal, sociedad civil, capital social y sociedad en red); merecerán una breve descripción las diferentes interpretaciones actuales sobre la noción de capital social.

De la investigación reciente están surgiendo conceptos como “organizaciones no gubernamentales” y “organizaciones del tercer sector”, “confianza entre partes” como una dimensión de la rendición de cuentas (de la voz inglesa *accountability*), y últimamente la adjetivización brasileña de “nueva sociedad civil”, como otro paso en la transformación de un viejo concepto normativo en un concepto actual³⁶. Esta novedad es defendida en base al conocimiento teórico y empírico de los latinoamericanos, una muestra de lo cual se presenta en el Recuadro No. 2.

Recuadro No. 2

Autor	Campo Teórico	Hallazgo
Guerra, Carlos y Pliego Fernando (1996)	Sociología	No todo lo que rodea a la participación son virtudes; son muchas las limitaciones que ésta presenta, y es necesario tomarlas en consideración a la hora de reflexionar sobre sus potencialidades.
Valles, Leonardo (2003)	Nueva economía institucional	Existen tensiones entre el momento de eficiencia y el momento de democratización del gobierno y de la administración pública: existen riesgos de cooptación y colonización burocrática de la sociedad civil, que pueden comprometer su autonomía, su radicalismo creativo y su capacidad reflexiva.

Siempre importa destacar el perfil de la nueva sociedad civil, según los académicos brasileños: al contrario de lo que postulan los (neo)liberales, no le corresponde ni complementar o controlar al Estado, ni tampoco orientar al mercado en cuestiones sociales; simplemente entenderla como un subconjunto de entes y procesos de interacción social (De Franco, 2003).

Al hablar sobre rendición de cuentas, transparencia y confianza entre partes, irremediamente se tendrá que destacar un deslizamiento conceptual hacia distintos lados, porque aunque se trata aparentemente de conceptos emparentados, las variables

³⁶ Haciendo un paralelismo con el *lifting* metodológico acerca de la noción de desarrollo socioeconómico que después se transformó en desarrollo sustentable.

correspondientes son diferentes (auditoria social, vigilancia, publicidad)³⁷. Hay que tener cuidado con similitudes semánticas que nublan diferencias importantes de carácter teórico o que pueden disimular variables en conflicto.

El lector de la tesis rozará un tercer grupo de conceptos inéditos, como son “tercer sector” o “nueva sociedad civil” (una sociedad madura), que es diferente de la noción de sociedad civil que sistemáticamente está en contra del Estado, o de un sector alternativo en el marco la reducción³⁸ de éste (*downsizing*, en la voz inglesa) que lo vuelve incapaz de enfrentar la complejidad social (Rabotnikoff, 2005 y 1999).

En ese grupo se explicitará una propuesta para la clasificación³⁹ de las OSC (reconocidas por algunos como organizaciones no gubernamentales (ONG) y por otros como organizaciones del tercer sector (OTS)⁴⁰). Este es el grupo conceptual más extenso a lo largo de los capítulos 3 y 4 de la tesis, dado que contiene una descripción de la metodología y forma de construcción de códigos hipotéticos con los cuales se operará el análisis comparativo de los casos típicos, atípicos y extremo.

Acerca del cuarto y último grupo de conceptos, se puede adelantar que al revisar la literatura sobre experiencias relevantes de participación social a nivel nacional e internacional, se evidenció una fertilidad en el uso del concepto en el proceso de políticas públicas al punto del riesgo de una sobrecarga, principalmente en la etapa de diseño (también llamada “participación consultiva”), pero no fue lo mismo al referirse a la etapa de implementación (por colaboración o cogestión o coproducción o concurrencia, es

³⁷ Cf. Olvera e Isunza (2004: 335).

³⁸ Son diversas las variables que explican el “achicamiento”, aunque se ha privilegiado poner el acento en las económicas, es decir, mantener a la baja la intervención del Estado por el efecto de la crisis y estancamiento que provocó el proceso de sustitución de importaciones.

³⁹ La propuesta del *Center for Civil Society Studies* de la Universidad Johns Hopkins y de la *International Classification of Nonprofit Organizations* (ICNPO) son insuficientes para la tesis.

⁴⁰ “Tercer sector” es la denominación, residual e imprecisa, con la que se intentar dar cuenta de un vastísimo conjunto de organizaciones sociales que se caracterizan por no ser ni estatales ni mercantiles, es decir, todas aquellas organizaciones sociales que, siendo privadas, no tienen fines lucrativos y que, aunque respondan a unos objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales [...] El nombre en lengua vernácula de este sector varía de un país a otro, en una variación que no es sólo terminológica sino que responde a las diferencias en la historia, las tradiciones, la cultural o los contextos políticos entre los distintos países. En Francia se suele hablar de “economía social”, en los países anglosajones de “sector voluntario” y de “organizaciones no lucrativas” y en los países del llamado “tercer mundo” el calificativo de “organizaciones no gubernamentales” (De Sousa, 2005:69).

decir, cuando hay corresponsabilidad entre dos o tres partes), sencillamente porque la empiria documentada fue escasa. Es en esta sección donde se hará alusión a una insuficiencia importante en la práctica.

De Franco (2003) es quien lleva al campo práctico las nociones debatidas por una década en el CLAD, y propone una manera de reinterpretar en Brasil la clasificación de OTS, para trascender la visión anglosajona de la Universidad Johns Hopkins y de la INCPO. Ningún otro autor contemporáneo cuenta con una propuesta alternativa para desvelar el grado de independencia y flexibilidad de la sociedad civil. Se puede criticar que la búsqueda de coordenadas claras a través de una clasificación encubre un caudal de riqueza informativa. Es oportuno señalar que el núcleo de la tesis está en utilizar este recurso metodológico para hacer una exploración analítica que permita generar información nueva y preguntas profundas sobre la tesis y futuros modelos de colaboración.

Antes de entrar en la discusión, debo comentar que todos los conceptos utilizados en la tesis están entrelazados más o menos así: la democracia es un orden en el que los distintos actores sociales pueden dialogar, procesar sus demandas, ser representados idóneamente, y relacionarse bajo un acuerdo de reciprocidades asumido por las partes (Hopenhayn, 1994).

Desde el advenimiento de la democracia representativa, los partidos políticos y el voto se convirtieron en instrumentos imprescindibles para el acceso legítimo al poder a través de la lucha electoral⁴¹. En la actualidad, la idea de la democracia se ha extendido para incluir los diferentes resultados que pueden esperarse de la política pública (Peters, 1995).

⁴¹ No puedo dejar de comentar una posición personal porque fui funcionario público muchos años y viví el proceso de política de gobierno a nivel federal y local. Manifiesto mi simpatía con la aseveración de que los gobiernos pueden convertirse en factores de desgobierno por los daños y costos que generan a la sociedad; el aparato gubernamental es insuficiente para crear futuro (expresado por Luis F. Aguilar en una conferencia en FLACSO el 21 de julio de 2005) y su burocracia política puede provocar la depredación del bienestar ciudadano; también puede reproducir políticas anti-públicas, de acuerdo con lo manifestado por Fernando Bazúa en esa misma fecha y lugar. Como ejemplo, el acceso a prerrogativas por parte de los partidos políticos que se concretan en propaganda televisiva, sin ningún contenido informativo profundo.

En una democracia las decisiones más importantes en materia de políticas las toman los líderes políticos a los que se pedirán cuentas en las urnas (Majone, 2004). En un contexto democrático es imposible excluir la posibilidad de que un líder elegido quiera anular las decisiones de sus agentes/fiduciarios al considerar que son contrarias al interés público (2004: 166).

La democracia surge en el espacio público donde hay apertura a todos los temas, las cuestiones y los individuos (Rabotnikoff, 2005); éste es un concepto unido a otras categorías clave como son la participación y el capital social. Participación significa el proceso de intervención de actores de la sociedad civil en las decisiones y acciones que le conciernen y afectan a su entorno.

Siguiendo con el entrelazamiento de conceptos. Para algunos participar también es consultar y para otros se puede definir como cogestión, o cogobierno, o coproducción. En sentido figurado, es un pabellón susceptible de cubrir todo tipo de actividades: desde un eslogan electoral, hasta modelos precisos de colaboración entre Estado y sociedad civil, pasando por el rito de la participación consultiva de intereses antes de la adopción de una decisión gubernamental. Una mayor participación puede mejorar la calidad de las decisiones que se tomen, ya que la presión pública se puede emplear para forzar la creación de información nueva y necesaria (Peters, 2005).

Lo que debe quedar claro es que la participación ciudadana es la superación de un déficit de ejercicio de derechos ciudadanos, que ayuda a controlar y limitar el poder del Estado, lo cual encuentra su terreno privilegiado en la gestión pública (Corporación, 2001). Descendiendo el planteamiento conceptual: la participación del ciudadano por la vía del voto constituye la forma de participación más extendida entre la población –aunque la más limitada.

La esfera pública es el espacio donde los ciudadanos deliberan colectivamente acerca de los temas de interés común (Corporación, 2001), en tanto que la esfera pública no estatal es el medio ambiente de la sociedad civil, donde se crea y reproduce capital social, el cual

no es posible que surja si las condiciones democráticas son inexistentes. Las ONGu OTS son la expresión de la sociedad civil, y en muchos casos su rol contribuye a la formación de lo público no estatal.

Esas organizaciones se caracterizan por no ser ni estatales ni mercantiles, y son aptas para extender una dinámica solidaria que permita aprovechar los recursos y habilidades de cada uno de sus miembros; captar externalidades, mejorar las condiciones de producción y distribución de bienes y servicios. En resumen, para generar capital social y capital humano (Tobar y Fernández, 2001).

Continuando el entrelazado conceptual. El capital social no es igual a las OSC ni a la participación, sin embargo está muy relacionado con las dos. El alcance de la participación social aumenta a través de redes de acción pública, y el principio de legitimidad de éstas es la deliberación, donde las OSC son un actor central. La confianza entre partes es la condición funcional de las redes públicas.

Los teóricos contemporáneos han planteado que las OSC son las que producen bienes públicos y bienes públicos particulares, y que su forma de trabajo es a través de proyectos para producir bienes públicos (Revilla, 2002). Lo público, es decir lo que se halla abierto o distribuido (Rabotnikoff, 2005), por implicar costos económicos, también requiere necesariamente de la rendición de cuentas y del ejercicio de la responsabilidad cuando se ejercen recursos públicos –. Al ser reconocidas sus acciones a través de la rendición de cuentas, dichas organizaciones ganan legitimidad.

Terminando con el entretejido conceptual, en la tesis se analiza la cuestión conceptual desde la perspectiva de un triángulo de factores económicos (política), instituciones sociales y políticas.

2.2.1 Democracia, política pública, gobierno e innovación

La teoría tradicional es la característica principal de este primer grupo. La democracia es un sistema de derechos y responsabilidades, que impiden que depositemos nuestra confianza en un solo hombre. Pero las condiciones necesarias para ejercerlos no se generan automáticamente con la mera existencia de las instituciones democráticas; se requiere de un Estado que haga posible su ejercicio (Przeworski, 1998).

Una de las tareas clásicas de las instituciones democráticas es equilibrar las concentraciones de poder: dotar a los perdedores de instrumentos para reparar estos defectos, creando los canales e incentivos para que todas las fuerzas políticas importantes procesen sus intereses dentro del marco de las instituciones representativas. Otra concepción renovada es la que sostiene que la democracia es una forma de red pactada de conversaciones que surge en el espacio público (De Franco, 2003: 40).

La democracia representativa es la forma abreviada del modelo de democracia liberal, y pluralista, que estructura los sistemas políticos democráticos actuales (Revilla, 2002: 47), y que ofrece la posibilidad de que sea la sociedad en su conjunto la que construya la voluntad nacional a través de los procesos electorales, y que tome decisiones de asignación de recursos públicos.

Los partidos políticos son instituciones mediadoras entre el Estado y la sociedad civil, autorizados para ejercer una función de representación política, para lo cual aspiran ocupar cargos gubernamentales habiendo elecciones de por medio; además, sus líderes crean la presión con demandas ante los gobernantes locales.

La democracia representativa se asocia con elecciones, partidos políticos, y gobiernos electos. Esta concepción tradicional se refiere básicamente al aspecto de entrada del proceso político (Peters, 1995). Se dice que su vigencia no es suficiente porque cuando se consume el acto de votar, se está delegando automáticamente al gobierno la facultad de definir el proceso de políticas públicas. Delegar así impide la comprensión de la sociedad

de que el ámbito de lo público no es monopolio del Estado sino una responsabilidad conjunta.

En la actualidad se espera que las políticas públicas sean democráticas, y originadas de abajo hacia arriba⁴². Para ello se necesitan otras prácticas, que se encontrarían en el campo de la democracia participativa, es decir, en la colaboración entre Estado y sociedad civil en las funciones cotidianas de gobierno.

La articulación de ambas dimensiones (representativa y participativa) de la democracia liberal crearía una complementariedad entre Estado y sociedad civil, que se denomina espacio público no estatal o espacio de la democracia participativa (Revilla, 2002). La democracia precisa de los ciudadanos su participación tanto en las elecciones de representantes como en el espacio público. De Franco (2003) argumenta, como veremos más adelante, que las OSC son el vehículo para transitar entre ambas vertientes de la democracia.

En las décadas de los sesentas y setentas del siglo XX, la idea de la democracia participativa estaba puesta en la presión en pro de un cierto control de los obreros en el lugar de trabajo (Macpherson, 1977), pero desde la década de los ochentas se le relaciona con los asuntos locales. La preocupación subyacente en los discursos sobre instituciones y procedimientos basados en la democracia participativa ha residido en la ampliación cuantitativa o cualitativa de la participación social en los procesos de decisión que sobre los derechos ciudadanos se toman.

En el debate actual se enjuicia que hay una imperfección latente en el tema de la democracia participativa: que no se tiene resuelta la cuestión de la participación social en las decisiones públicas por falta de anclajes legales, de herramientas administrativas y de legitimidad política (Ziccardi, coord., 2004: 16 y 268). Ello se explicaría debido a que el Estado realmente no tiene interés en ceder poder expandiendo la participación, sino

⁴² De abajo hacia arriba es un término que se aplica a la etapa de implementación del proceso de políticas públicas. Significa que la puesta en práctica está en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores de gobierno y de sus clientes.

únicamente ejercer control. Esta cultura de control es resultado de la relación “perversa” entre política y administración. Una muestra de lo anterior, pertinente para la tesis, se encontrará en el análisis comparativo de los casos atípicos; aunque haya anclajes y pluralismo, el peso de la cultura organizacional estatista y controladora limita las innovaciones premeditadas de colaboración entre Estado y sociedad civil.

La teoría de las políticas públicas es una posibilidad analítica para comprender y mejorar los procesos de su formación, entender el juego de intereses, el papel que desempeñan los diversos sectores en presencia, las relaciones dinámicas que se dan entre ellos, así como las instituciones públicas (Franco y Queirolo, 2006). Gobernar por políticas públicas⁴³ contiene la idea de gobernar con el público ciudadano con un estilo más de coordinación que de mando, más de asociación público-privado que de puro protagonismo gubernamental y más horizontal que verticalista, para resolver problemas públicos (Aguilar, 2005).

Una posición análoga sostiene que conducir el trabajo del gobierno por políticas públicas quiere decir con políticas que se discutan, se ajusten, se modifiquen por el debate público. Además, que se definan responsables, metas precisas, presupuestos, tiempos de ejecución, para que la implementación y su evaluación pasen la prueba de los usuarios y no sólo de los especialistas (Moreno, 2006). La política pública no es sinónimo de política de gobierno, sino expresión de la interacción gubernativa entre el Estado y la sociedad (Medellín, 2004).

Maximizando el contraste: política gubernamental significa autoritarismo (de arriba hacia abajo), posibilidad de censura, acciones de gobierno con tintes partidistas. Encarna el enemigo del autogobierno de la sociedad civil, cuya arma de ataque es el control por el control.

⁴³ Como fue adelantado en un pie de página en este mismo capítulo, en la discusión vigente se sostiene que las políticas públicas son cursos de acción que definen los parámetros y las modalidades de interacción entre lo público y lo privado, un instrumento de comunicación de la sociedad civil, y un dispositivo de los gobernantes para imponer un rumbo a la sociedad que gobierna, con consecuencias en la asignación de recursos económicos y humanos.

El estudio de las políticas públicas se ha venido realizando con base en valores y marcos normativos de los actores del sistema norteamericano, es decir, en un contexto donde el régimen es pluralista y las reglas del juego⁴⁴ para los actores son claras y tendientes al diálogo y discusión, por tanto existe un escenario de certidumbre y un marco de cooperación entre grupos. En este contexto, el proceso de políticas públicas implica varias etapas secuenciales: la identificación del problema, la formación de la agenda, la toma de decisiones, la implementación, el seguimiento, la evaluación y la retroalimentación⁴⁵. Pero la secuencia ideal cambia al enfrentarse con la realidad “dura” en Latinoamérica.

Existen otras lecturas latinoamericanas sobre la cuestión de la secuencia del proceso de políticas públicas. Medellín (2004) afirma que la estructuración de las políticas públicas se produce y reproduce como un proceso de mutuas determinaciones, porque concurren acontecimientos de manera desordenada y aleatoria que hacen que las políticas se proyecten como conjuntos desarticulados⁴⁶, porque son producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma intereses de agentes, instituciones y discursos en pugna en nuevos contextos, en los que luego de un proceso de selección, jerarquización y apropiación, se van reelaborando.

Por su parte, Cabrero (2000) basa su interpretación en una matriz cultural distinta a la anglosajona. Alude particularmente a una limitación estructural en México: el carácter endógeno del diseño de la política. Quiere decir que el movimiento y sentido de las etapas del ciclo de una política pública es menos predecible que en el caso

⁴⁴ Se entienden las rutinas, los procedimientos, las estrategias, en torno a los cuales se construye una actividad.

⁴⁵ Las propuestas teóricas más recientes sobre el tema provienen de los organismos internacionales y universidades norteamericanas (Medellín, 2004; *Inter-American Development Bank*, 2005) poniendo ahora el acento en el proceso de formulación a nivel macro-político, es decir, en las políticas públicas como variables dependientes de los contextos políticos e institucionales en que se producen. Las reglas explícitas se definen en meta-instituciones políticas y económicas, que no están permitiendo seleccionar formas de gobernabilidad que favorezcan estrategias para el cambio institucional (Valdés, 2005: 14).

⁴⁶ “La estructuración de políticas es un proceso de permanente realimentación, porque en la definición del orden a alcanzar y su priorización en la agenda de gobierno, el enunciado y su traducción en operaciones específicas debe repetirse y volver, una y otra vez, sobre sí mismo y en relación con los demás niveles de gobierno y los agentes extragubernamentales. Los requerimientos de fidelidad y calidad que se le impone a los procesos de traducción de las intenciones de gobierno en los hechos gubernamentales, imponen la repetición y vuelta sobre sí mismo las veces que sea necesario” (2004: 28).

norteamericano debido a una cultura estatista, una democracia incipiente, y un bajo nivel de pluralismo.

Dicho autor sostiene que la mayor parte de las políticas se deliberan al interior del aparato público, y casi siempre son insensibles a las demandas ciudadanas. El Estado se reserva el derecho de admisión de actores específicos en el proceso, y la deliberación en el diseño de políticas es excepcional. La fase de implementación con otros actores precisa de un proceso de desarrollo y aprendizaje largo.

Para concluir la síntesis de las diferentes lecturas sobre el estudio de las políticas públicas, Majone (2004) postula que el análisis tradicional de políticas (perspectiva normativa) supone que hay un formulador de políticas y maximizador del bienestar, dejando fuera el proceso político y los problemas para la implementación. Hay un plan técnico que se impone a un conjunto de receptores pasivos.

Ello es diferente cuando se concibe una determinada política pública como un plan estratégico tomando en cuentas sus creencias, incentivos y estrategias de otros jugadores racionales, es decir, de los “otros” formuladores de políticas. Este argumento es retomado en esta tesis debido a las evidencias empíricas detectadas durante las entrevistas en campo, como por ejemplo de un grupo de interés constituido por los profesores de las casas de cultura delegaciones (cf. Capítulo 4).

El gobierno local es el factor que articula un régimen político y las políticas públicas, porque a través del proceso de políticas el gobierno busca conducir al conjunto de actores de la sociedad. Es en el ámbito de este tipo de gobierno, entendido como un sujeto colectivo de funcionarios públicos (Ziccardi, 2004), el espacio físico donde se producen y observan “mejor” (pero no el único) las prácticas del proceso de políticas públicas, y al mismo tiempo el terreno ideal para emprender un análisis comparativo como el que se explora en esta tesis.

Cada tres años se repite un ciclo de elecciones democráticas que dan acceso y/o ascenso a los líderes y miembros de partidos políticos a cargos en la administración pública. La renovación del gobierno local mediante elecciones periódicas puede tener una consecuencia negativa: interrumpir programas y servicios públicos⁴⁷.

En ello subyace una debilidad⁴⁸, porque si bien la virtud de la democracia consiste en la posibilidad de deshacerse de un gobierno nocivo mediante la renovación del poder, el diseño de las reglas para conformar un gobierno local no permite el impulso de políticas públicas, y de largo plazo. Un gobierno *pro tempore* implica que no haya credibilidad en los políticos, que no sean confiables. La credibilidad tiene relación directa con la seriedad del compromiso del político con su política (Aguilar, 2004), donde la confianza es resultado del desempeño, y la duración del mandato contribuye a ello.

La interrupción de las fases de diseño e implementación⁴⁹ acorta el horizonte de los actores políticos, las prioridades se vuelven volátiles, incentiva prácticas cortoplacistas, entorpece la medición del desempeño medido en resultados, y la fase de evaluación raramente se consume. La interrupción impide el proceso de aprendizaje y aprehender fenómenos que surgen en la implementación como, por ejemplo, la apropiación indebida de bienes muebles e inmuebles públicos por polizontes⁵⁰.

Muchos lectores pensarán que el asunto de la interrupción se presenta en todo sistema de gobierno, pero en el caso mexicano se dice que tiene límites formales e informales. Al abordar el tema del marco normativo que regula el sector de políticas, Cabrero (2000: 214) hace mención marginalmente del tema de duración de ciclos políticos locales y sus consecuencias, diciendo que en sectores como educación, salud y política exterior se han

⁴⁷ Entenderemos por prestación de servicios públicos la actividad organizada de los gobiernos locales para satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, por sí, mediante concesión a particulares, por descentralización en colaboración, o en forma concertada con otros niveles de gobierno, las necesidades colectivas de la población.

⁴⁸ Hay otras debilidades como autoritarismo, gestión personalizada del principal (Acedo, 2000), así como sobrecarga de rutinas para participar en todos los ámbitos relacionados con las políticas públicas del país de acuerdo con lo establecido en las leyes federales (Merino, 2005), pero la tesis no se encarga de evaluarlas.

⁴⁹ Entendida como el proceso de convertir una hipótesis causal que constituye la política en una realidad efectiva (Aguilar, 2000).

⁵⁰ Quiere decir, quienes tienen una conducta oportunista.

construido un conjunto de comunidades sectoriales para dar cierta continuidad al repertorio de soluciones de política.

En pocas palabras, el ciclo político local resulta en una debilidad en la estructuración de políticas públicas porque serán reinventadas por el gobierno entrante, y reforzará la tendencia a que la formación de la agenda sea siempre gubernamental, facilitando la imposición de un proyecto político como el proyecto de todos los ciudadanos (Medellín, 2004). La rotación frecuente de cuadros políticos en un gobierno local impide que las políticas trasciendan lo gubernamental para convertirse en públicas, y refuerza una cultura estatista y clientelar en la aplicación de mecanismos para la resolución de problemas públicos, y de lo cual tratará el capítulo 3.

Algunos sociólogos cepalianos reclaman de manera general que ante el problema de los breves ciclos de gobierno, la participación de la sociedad civil puede ser decisiva para ayudar a mantener la continuidad de ciertas políticas públicas traducidas en programas sociales. Significa que se conviertan en la “voz” de los objetivos de largo plazo (Machinea y Hopenhayn, 2005).

En México, Aguilar (2004) postula que ante la cuestión del gobierno *pro tempore*, el “principal”⁵¹ no es confiable” (el político); para resolverla, sería necesario construir un sistema de gobernabilidad entre Estado, mercado y sociedad civil (un “nudo borromeo”) para asegurar una causa, lo que exige que todos cuenten con la capacidad institucional necesaria para apuntalar esa construcción.

Precisamente, dicho autor plantea que la tendencia dominante de la disciplina de políticas públicas tuvo como problema central la calidad del análisis. En la actualidad, ha surgido el problema del compromiso del político con su política; en cómo el gobierno puede asegurar que la política analíticamente buena vaya a ser llevada a cabo, sostenerse en el

⁵¹ Entendido como el jefe de una oficina o de un gerente público o privado que organiza factores de producción para producir diferentes niveles de producto (tradicionalmente tierra, mano de obra y capital). El “principal” decide cuántos factores se combinarán para obtener el máximo basándose en costos relativos, tecnología utilizada y otros insumos provistos para este proceso.

tiempo como programada, y represente una referencia estable y confiable para las decisiones de los ciudadanos.

La innovación se define como el desarrollo de algo novedoso y se relaciona con la creatividad. Alude a un debate sobre el cambio, y supone el desarrollo de nuevas ideas en productos y procesos, romper con pautas establecidas, o encontrar nuevas soluciones a los mismos problemas (Tobar y Fernández, 2001). Una definición pragmática de innovación es la readecuación de las estructuras de la administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía y el marco institucional de un gobierno a un nuevo escenario (Cabrero, 2002). Las innovaciones que no van más allá de las reglas del juego, sin intención de reformar, serían el mejor ejemplo de las definiciones anteriores.

Un ejemplo de innovaciones son los casos semifinalistas en el premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE (cf. capítulo 3), donde innovación se entiende como cualquier cosa que no se había hecho antes en un lugar. En mi lectura, se entienden como un conjunto de acciones que los actores emprenden sin darse cuenta; cuando lo hacen, dejan de ser innovación; en contraposición, innovación debería ser lo que atenta contra un sistema.

“El término espanta un poco a presidentes municipales porque interpretan que innovación significa recursos, tecnología; en la mayoría de veces no están conscientes de que están innovando, por carencia de referencias previas”, respondió el Maestro Rojo, un académico de dicha institución al preguntársele si al premio postulan innovaciones deliberadas.

En cambio, las innovaciones premeditadas, en contra de un sistema, están basadas en prácticas estructuradas con la intención de encontrar una manera distinta de prestar un servicio al emplear otras referencias o valores (Greffé, 2003). Se refieren a los procesos de desinstitucionalización o ruptura en los arreglos institucionales tradicionales (Cabrero, 2006).

Aprovecho para subrayar que esas innovaciones “inconscientes” relacionadas con los mecanismos de colaboración entre Estado y sociedad civil son exploradas en la primera parte del capítulo 3, mientras que la génesis y evolución y situación actual de una innovación premeditada en ese campo de la colaboración para implementar políticas públicas, es la materia de la primera parte del capítulo 4 de la tesis.

2.2.2 Lo público, el espacio y sector público no estatal, sociedad civil, capital social, y sociedad en red

Después de revisar las discusiones más recientes y analizar los diversos deslizamientos conceptuales entre escuelas teóricas, Rabotnikoff (2005) interpreta que lo público es reivindicado como concepto central de cualquier aspiración democrática, y hace referencia al lugar común para el tratamiento de cuestiones generales –accesible para todos. Es un ideal que se ha de construir, que está vinculado a lo estatal pero a la vez lo trasciende; es resultado de un pacto definido políticamente por una comunidad estable. Pero debe aclararse que lo público es diametralmente distinto a una suma de intereses de los entes individuales o colectivos que componen la sociedad.

Por su lado, Cabrero (2000) avala que lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como red de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano” (2000: 193). Otro experto comenta que el espacio público es aquel desde una óptica más amplia que la del Estado, como una posibilidad y capacidad de las personas de participar en asuntos (comunes) de la colectividad y que les corresponden en términos colectivos (Revilla, 2002).

Si lo público fuese solamente estatal, no habría modo de ampliarlo a no ser expandiendo al Estado (De Franco, 2003). El espacio público no estatal o espacio social-público es el relativo a la participación social en asuntos públicos, donde la lógica de las ONG contribuye a su ampliación, al incorporar recursos colectivos como son el conocimiento de derechos, y el aprendizaje ciudadano, entre otros (Revilla, 2002: 39).

Lo que debe comentarse es que ninguno de los autores reseñados anteriormente ha elaborado profundamente sobre los costos económicos de lo público, desde la fase del diseño hasta la implementación del proceso de políticas públicas, traducida ésta en la sostenibilidad de su operación y mantenimiento. Dada la relevancia del asunto económico, se subrayará su impacto el uso y aprovechamiento de lo público, lo cual forma parte de las reflexiones en la primera parte del capítulo 4 de la tesis.

La conceptualización de sociedad civil, sector público no estatal, sector no gubernamental, sector caritativo, sector independiente, sector exento de impuestos, sector sin fines lucrativos, tercer sector, sector voluntario, proviene de la teoría socio lógica. En Francia se habla de economía social, en Alemania de subsidiaridad, en Italia de asociacionismo, en Suecia de movimientos de base amplia, y recientemente de “iniciativa empresarial social” en los E.U.A. Detrás de estos conceptos se encuentran tradiciones históricas de relación entre Estado, sociedad y mercado (Anheier, 2003).

Adicionalmente, el término “tercer sistema” fue creado en 1997 por la Comisión Europea. Se refiere a los ámbitos sociales y económicos representados por las cooperativas, las empresas mutualistas, las asociaciones y las fundaciones, al igual que por todas las iniciativas locales de creación de empleos que tienen el objetivo de responder, mediante el suministro de bienes y servicios, a necesidades para las cuales ni el mercado ni el sector público parecen tener capacidad de cubrir en forma adecuada (OCDE, 2003).

Algunos dicen que la polisemia es un indicador del conflicto entre proyectos distintos (Roitter, 2005). Varios de esos términos tienen base jurídica, o son producto de la reglamentación fiscal, o se refieren a las áreas temáticas específicas en las que las organizaciones desarrollan sus acciones, o fueron impuestos por la influencia de la agenda de los organismos internacionales. La mayoría de los términos resaltan el carácter privado de los agentes que las llevan a cabo y el carácter público de sus fines para ampliar la calidad y la diversidad en la prestación de servicios sociales, y favorecer las

oportunidades de auto-organización social con vistas a la constitución de sujetos autónomos y responsables (Tobar y Fernández, 2001 y Cunill 2004).

En resumen, existen muchas denominaciones según las características que se consideren distintivas, y en escenarios políticos diferentes, sin embargo, no se cuenta con una teoría general que explique las limitaciones y las ventajas competitivas del sector en su conjunto (OCDE, 2003). En general, la tendencia es reducir la complejidad mediante el uso del concepto de “sector sin fines de lucro” o de “tercer sector”.

A pesar de que el concepto de sociedad civil está en uso desde hace 50 años, tiene una antigüedad mucho mayor, y parece que su desarrollo floreció ligado a la ciudad, donde hubiere espacios públicos para la discusión. Su origen histórico se desconoce (De Franco, 2003: 17)⁵² pero ha tenido expresiones diferentes dependiendo del momento histórico. La mayoría le atribuye propiedades como facilidad para detectar problemas, identificar oportunidades y ventajas colaborativas, descubrir potencialidades y soluciones innovadoras en lugares donde el Estado no puede o no debe penetrar (CCS, 2001). Se le considera una categoría central de la modernidad para denotar la esfera privada, o la esfera pública independiente, anterior y constituyente del Estado (Aguilar, 1997: 26).

Quienes han estudiado la historia de las ideas políticas de los autores clásicos desde Alexis de Tocqueville, Montesquieu, Karl Marx, Antonio Gramsci, Amitai Etzioni (inspirado en A. De Tocqueville), Jürgen Habermas⁵³ (quien a su vez se inspira de A. Gramsci), Robert D. Putnam y de Pierre Bourdieu, alegan que, después de haber sido abandonado por la crítica marxista⁵⁴, el concepto de sociedad civil reapareció después de

⁵² Según De Franco, la idea de una *societas civilis* se encuentra desde el pensamiento clásico medieval, por ejemplo en Santo Tomás de Aquino, retomada por la teoría política del siglo XVIII como un concepto separado del Estado. A lo largo de cuatro siglos ha habido varias ideas de sociedad civil: de los filósofos ingleses Thomas Hobbes, John Locke, y John Stuart Mill, los filósofos alemanes Immanuel Kant, Karl Marx y Friedrich Hegel, de los políticos norteamericanos Thomas Paine, el filósofo irlandés Edmund Burke, el historiador francés Alexis de Tocqueville, y Wolfe. Las nuevas teorías de capital social que surgieron en la década de los noventa del siglo XX se apropiaron de las reflexiones de T. Paine, S. Mill y A. Tocqueville para explicar fenómenos emergentes como es el caso del “tercer sector”.

⁵³ Vale la pena comentar que como no forma parte de los sistemas duros, económico y político, J. Habermas reconoció que la sociedad civil es estructuralmente muy débil por carecer de poder económico propio.

⁵⁴ La postura originaria de K. Marx fue que la sociedad es una aberración y debe desaparecer, porque es una formación burguesa. Un siglo después, A. Gramsci intentó justificar el concepto, ubicándolo en el contexto de la lucha de clases hegemónicas y subalternas, donde la sociedad civil es ubicada con los oprimidos. En mi opinión, este “ensanchamiento” conceptual, forzado, desde la postura marxista original no debe haber sido fácil de justificar.

la caída del régimen soviético en la década de los ochentas del siglo XX, al ser discutido y circulado por la escuela de la sociología norteamericana (Jean Cohen, Andrew Arato, y Anthony Giddens). Es importante destacar que los dos primeros encuentran el fundamento de la sociedad civil en las instituciones (estructura de derechos) más que en movimientos sociales⁵⁵. Esta diferencia de concepción parece fundamental para explicar el estado actual de la capacidad institucional de la sociedad civil.

Hay también una interpretación que sitúa sus orígenes en movimientos religiosos preocupados por el desarrollo de una moralidad colectiva como base de la integración social (cf. Recuadro No. 3). De cualquier forma, ahora podemos comprender que el concepto de sociedad civil ha ido evolucionando, desde ser interpretado como espacio de diálogo y consenso, espacio de derechos, antagonismo con el Estado en términos de fuente de poder político, conjunto de movimientos y organizaciones, hasta como un conjunto de actores sociales autónomos respecto al Estado y al sistema de partidos (también cf. Anexo 1).

Recuadro No. 3⁵⁶

Autor	Campo Teórico	Hallazgo
Florini, Ann (2000)	Ciencias Políticas	Las comunidades religiosas son la versión mas antigua de sociedad civil, por ejemplo, los misioneros católicos o monjes budistas llevaron la palabra y praxis por espacios vastos antes de que se convirtieran en estados nacionales. En la actualidad, la sociedad civil puede conferir legitimidad a una decisión o institución. Su poder no es la fuerza sino información creíble y autoridad moral.

Algunos la entienden como aquella sociedad realizada e identificada con lo no gubernamental, que se autodefine por el carácter solidario que aglutina actores asociativos privados que persiguen fines públicos en la sociedad (Carmona, 2002: 102), y que se diferencia de otro tipo de OSC como es el caso del sector empresarial o de objetivos lucrativos. Para Revilla (2003), la sociedad civil es un fenómeno de cooperación y deliberación de agentes privados con fines públicos a través de la actividad grupal autónoma⁵⁷.

⁵⁵ Entendidos como un conjunto de formas asociativas que requieren la acción comunicativa para su reproducción.

⁵⁶ La síntesis y traducción es mía.

⁵⁷ Para otros teóricos, es un lugar distinto del estado y del mercado, donde confluyen en una primera etapa tres características en un contexto de lucha anti-autoritaria: la privacidad, la pluralidad y el asociacionismo; en una segunda etapa, la institucionalización y traducción en conceptos operativos; otros rasgos comunes de la teoría son la

Existen tres visiones operativas de sociedad civil, con motivaciones y consecuencias diferentes, de acuerdo con Ann Florini (2000). La primera visión, interpreta la sociedad civil como un campo intermedio entre dos subsistemas duros, el económico y el político. La segunda visión reconoce también que es un campo intermedio, pero con debilidad estructural porque tiene que estructurarse y asumir discursos de los otros subsistemas. La tercera visión se basa en una analogía con el sistema financiero: hay organizaciones con recursos y otras que los necesitan, entonces, se deben crear instituciones no gubernamentales *ex profeso* cuya misión es canalizar fondos para organizaciones de base comunitaria.

En la tesis se manejará el concepto de sociedad civil en el sentido de las interacciones, los actores y las organizaciones que no pertenecen ni a la esfera del Estado ni a la economía capitalista. Simpatizo con la segunda visión operativa de sociedad civil, porque estimo que es estructuralmente débil, y por la necesidad que tiene de contar con poder económico, se vuelve flexible, como sucede en la actualidad con las corporaciones sin fines de lucro recientemente surgidas en países anglosajones, o en México, D.F., cuando se crearon experimentalmente OSC para operar y administrar un parque recreativo y varios equipamientos para la difusión cultural –los casos atípicos que se analizan en la primera parte del capítulo 4 de la tesis.

El punto de vista del catedrático Meyer (2006) es que México ha dirigido su energía a la construcción del sistema electoral, pero el gran talón de Aquiles es su sociedad civil, es decir, de esa serie de asociaciones intermedias, independientes, que se encuentran entre el Estado y la familia, y sin las cuales la ciudadanía no tiene campo para desarrollarse a plenitud –la OCDE(2003) define a la sociedad civil de manera semejante, como el espacio o entorno entre los hogares y el Estado que permite la posibilidad de la acción concertada y la organización social. Bajo esta perspectiva, las OSC son tan débiles como las instituciones políticas mexicanas.

legalidad, la mediación y la publicidad (Rabotnikoff, 2005), entendidos como visibilidad y control (2005: 13 y 305). En definitiva, la sociedad civil, alude una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea. A pesar de las imprecisiones conceptuales y la sobrecarga de expectativas, es una señal de identidad político-cultural (Rabotnikoff, 1999: 33). Pero es importante saber que no tiene una función de utilidad social a diferencia de las voluntades grupales, preferencias mayoritarias y minoritarias, no consensuales (Schettino, 1997: 128).

El desarrollo empírico y conceptual acerca de capital social tiene cuatro meta teorías conocidas en la sociología contemporánea: Pierre Bourdieu, James Coleman, Robert D. Putnam y Nan Lin. El común denominador en la perspectiva de estos pensadores es la acumulación por parte de sujetos sociales de capacidades para resolver por sí solos problemas sociales (Cunill, 2004) y la diferencia principal, relevante para la tesis, radica en que R. Putnam desestimó el papel de las agencias estatales en la creación de capital social (Millán y Gordon, 2004: 735).

No hay un análisis teórico del capital social cuando es inducido por el Estado; sólo Ostrom (1997) reivindica que puede haber capital social dentro del gobierno (un equipo de trabajo eficiente). Lin postuló vagamente la posibilidad de que el Estado sea un actor en una red de intercambio. Más adelante veremos que en dos casos típicos y en los tres casos atípicos de la tesis el Estado estimuló la agrupación de comunidades científicas y culturales para crear y multiplicar capital social.

Entre quienes emplean la definición de Putnam (cf. Recuadro No. 4), no hay consenso sobre la manera de medir el capital social, y la empiria sobre las formas formas de medición⁵⁸ está evolucionando lentamente.

Recuadro No. 4

Autor	Campo Teórico	Hallazgo
Putnam, Robert (2000)	Ciencias Políticas	Las redes sociales fuertes, la solidaridad y la cooperación (capital social, y de los pobres) favorecen el desarrollo, y al mismo tiempo legitiman la construcción de consensos. Sin embargo, su noción descansa en una perspectiva despolitizada de la sociedad civil y de las relaciones sociales.

El enfoque de redes enmarcado en el capital social, es desarrollado ampliamente en corriente teórica propuesta por Lin (Millán y Gordon, 2004). Este autor sostiene que el capital social es un recurso de carácter individual que está arraigado en redes sociales a las que unos actores acceden y usan para emprender acciones.

⁵⁸ Cf. Fox, Jonathan (1999), *The Inter-Dependent Between Citizen Participation and Institutional Accountability, Lessons from Mexico's Rural Municipal Funds*, University of California at Santa Cruz, USA; y Krishna, Anirudh & Schrader Elizabeth (1999): *Social Capital Assessment Tool (SCAT)*, prepared for the Conference on Social Capital and Poverty Reduction, June 22-24, The World Bank, Washington, D.C., USA.

Las redes se diferencian del mercado, la comunidad y el Estado por una membresía semi-formal e intercambios bilaterales o multilaterales, voluntarios y temporales. Responden a una lógica de negociación y construcción de consensos, donde ningún miembro tiene una autoridad y todos tienen una cierta autonomía (Luna, 2005) con el fin de lograr un resultado conjunto.

También de acuerdo con Luna (2005), las redes son estructuras elásticas de vínculos entre nodos (organizaciones o instituciones) donde concurren distintos grupos de actores de diferentes entornos para resolver problemas colectivos, que cruzan barreras organizativas, sectoriales, institucionales, culturales o territoriales. Son una modalidad específica de coordinación a partir de interacciones entre distintos tipos de instituciones y actores (2005: 109). Mientras que el modo corporativista fue la primera forma de incorporación de la ciudadanía, la coordinación en redes sería la segunda modalidad.

La sociedad en red es un concepto acuñado por M. Castells (1989)⁵⁹, con el cual el autor abrió una perspectiva inédita de análisis de redes como dinamizadoras de relaciones y vinculaciones entre diferentes actores, y que posteriormente fue retomado por varios autores. Después de los cortes analíticos reseñados, quiero comentar que en esta tesis interesa el uso que le da el CCS (2001) para justificar que las acciones sociales sean sostenidas en el tiempo y sólidas institucionalmente en el espacio público no estatal.

En la tesis me referiré al mapa de relaciones o red como un lugar de intercambio o estructura que organiza recursos y acciones orientados a ser capitalizados por parte de individuos que tienen posiciones estratégicas diferenciadas, y que invierten en relaciones sociales con la expectativa de que la interacción les permita obtener resultados de su interés.

Específicamente, en la primera parte del capítulo 4 haré alusión a las redes de carácter profesional, que serían equivalentes a aquellas de la tradición anglosajona conocidas

⁵⁹ Castells, Manuel (1998): *The Informational City, Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Blackwell Publishers, Cambridge, Mass., USA.

como *policy networks* y *policy community*. Estas son distintas a las redes de intereses constituidas a partir de una dinámica de relaciones de camarillas políticas y de relaciones interpersonales funcionales al aparato de Estado (Cabrero, 2000).

2.2.3 Organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones del tercer sector, nueva sociedad civil, y confianza entre partes

La definición de OSC sufre desplazamientos de primera importancia entre la sociología y la filosofía, cuando se trata de recurrir a una etiqueta, por ejemplo, para una entidad política (partido político) o una entidad jurídica (ejido mexicano) o una organización internacional de acción comunitaria (la Cruz Roja Mexicana).

Una definición sociológica de ONG es que son las OSC sin un carácter representativo, no vinculadas con el Estado, carentes de ánimo de lucro, con una estructura legal y una infraestructura mínima, que actúan como intermediario de los intereses de terceras personas⁶⁰. En el lenguaje de la acción colectiva, las ONG son constituidas por la relación entre miembro y organización y entre ésta y su contexto, que se estructura para reivindicar, producir o gestionar bienes públicos universales.

Normalmente se postula que lo importante de una ONG son sus componentes expresivos (solidaridad como valor, no lucrativo) e instrumentales (hacer, ofrecer resultados) es decir, en el primer caso su lógica de interna de funcionamiento y su relación entre y con los actores participantes vinculados por un compromiso moral (fines públicos). En relación a los instrumentos, se refiere a la búsqueda de resultados de su acción (producir bienes y servicios). Este postulado es retomado para el desarrollo de la primera parte del capítulo 4 de la tesis.

Desde un enfoque europeo, Carmona (2002) define las ONG como las que ocupan un espacio intermedio entre el gobierno y la sociedad por cuanto hacen cosas en nombre de

⁶⁰ Quedarían excluidas, entonces, las organizaciones populares, las organizaciones de base, los sindicatos, los partidos políticos y los movimientos sociales.

la sociedad, para, en y con la sociedad. En este sentido, un partido político⁶¹ no sería una ONG sino una entidad especializada que busca poder político, con funciones relacionadas con selección de representantes, formación de agenda y participación política. En cambio, una ONG es un actor comunitario que tiene un compromiso ideológico antiestatal, y que cuenta con una forma de trabajo a través de proyectos, para los cuales define a sus destinatarios.

El interés en esta tesis está puesto en examinar la evolución de las OSC creadas por el Estado como un instrumento inédito para la operación y mantenimiento de un programa y servicio público. Esta función había estado fuera de la práctica estandarizada de una OSC, pero en la actualidad, las organizaciones de la sociedad civil de interés público en Brasil⁶² o las *quasi* no gubernamentales (en Inglaterra)⁶³ son un ejemplo de aparición reciente.

La idea de “tercer sector” es una posibilidad para comprender mejor fenómenos sociales contemporáneos. Compite con la definición operativa de ONG que nació en la ONU, y la de OSC acuñada por el Banco Interamericano de Desarrollo y luego adoptada por el Banco Mundial y el PNUD (Roitter, 2005) para distinguir a los socios potenciales de proyectos de desarrollo. La categoría de tercer sector existía desde principios del siglo XX, pero fue actualizada semánticamente en el ámbito académico de los E.U.A. durante la década de los setentas del siglo XX, dándole un perfil multidisciplinario e interdisciplinario.

Ello sucedió precisamente en el país donde existe el más desarrollado concepto sobre un sector no lucrativo desde la perspectiva económica (Roitter, 2005). Ahora bien, una

⁶¹ Un partido político es una organización de miembros que asumen una lógica de interés general o de demandas universales; es una organización política que funciona como actor colectivo para participar directamente en las decisiones de gobierno mediante el planteamiento de proyectos políticos generales y la presentación de candidatos a las elecciones. Los grupos de interés son los clientes inmediatos de los partidos; aquellos cuyas reivindicaciones están directamente relacionadas con la defensa de los intereses y de la posición del grupo (Revilla, 2002: 48-49). El partido y un grupo de interés son modalidades de organización para la participación institucional, mientras que el movimiento social es participación no institucional ya que representa intereses en torno a una determinada demanda de cambio social. De Franco (2003: 84-85) afirma que aunque aleguen fines públicos, los partidos políticos tienen el monopolio de la vía de acceso al poder público, por tanto la racionalidad de su funcionamiento está orientada por la lógica de la hegemonía de un grupo, que no redundan en beneficio público, sino responden al interés de quienes están de acuerdo con sus plataformas y programas. En cambio, un grupo vinculado a un partido que atienda una acción ciudadana de defensa de derechos puede tener fines públicos excepto si su acción se identifica claramente con los propósitos de poder del partido político en cuestión.

⁶² *Organização da sociedade civil de interesse publico* (OSCIP).

⁶³ *Quasi non governmental organizations* (QUANGOS).

escuela latinoamericana de pensamiento (del CLAD, con influencia de Brasil) postula las denominaciones “tercer sector” o la adjetivización de “nueva sociedad civil” (sociedad madura) para ser aplicable a una realidad social que no puede ser abarcada por las esferas del Estado o el mercado. El tercer sector, entonces, estaría compuesto por organizaciones que tienen una tendencia que las impulsa en dirección a la cooperación. Depende de las personas que forman redes, y resuelven democráticamente sus conflictos en una vida de comunidad (De Franco, 2003).

Lo que sostiene dicho autor es que la división tripartita en subsistemas funcionales⁶⁴ es un punto de partida analítico arbitrario (2003: 21). En contradicción a lo expuesto por la mayoría de las corrientes de pensamiento, para este experto el tercer sector no es una especie de mercado de la sociedad civil ni una instancia neogubernamental sino un subconjunto de entes y procesos de interacción social (2003: 94).

Es decir, la división en tres partes no es suficiente para explicar la intersección de esferas, porque:

- (i) el carácter público no es propio solamente de los procesos estatales;
- (ii) el carácter no lucrativo también es propio del Estado;
- (iii) también existen organizaciones del tercer sector de carácter público;
- (iv) se presentan procesos cooperativos en el mercado; y
- (v) existen experiencias de procesos competitivos entre la sociedad civil.

Baste pensar en la diversidad de fuentes de financiamiento simultáneo que vuelve compleja la clasificación de los tres sectores, particularmente en el caso de las ONG. Así, por ejemplo, ubicar el tercer sector por fuera del mercado elude considerar que sus servicios en muchos casos compiten con los que ofrecen las empresas privadas, como es el caso de muchos hospitales o escuelas no lucrativas. Por un lado, un porcentaje importante de su financiamiento suele provenir de diversas agencias públicas y, por el

⁶⁴ Al respecto, Moro y Besse (2006) postulan que las partes de “Sagrada Trinidad” no son lo mismo, pero el tipo de relación da cuenta de lo real a través de un efecto de sentido (estructura) y no sólo de una fenomenología; la figura que pone en relación los tres subsistemas estado, mercado y sociedad civil es la del “nudo borromeo”: si se desata uno de los aros que lo constituyen, se pierde la consistencia entre los otros dos.

otro sucede que Estado y organizaciones concurren complementariamente en la prestación de servicios sociales (Roitter, 2005).

Como una consecuencia de la segunda visión operativa de la sociedad civil (Florini, 2000), y al mismo tiempo una prueba de que la realidad a la que apunta el concepto está evolucionando, basta con echar una mirada a lo que está ocurriendo actualmente en países anglosajones donde están surgiendo corporaciones sin fines de lucro (*non-profit corporations*). Tienen una dualidad o ambivalencia porque se manejan con una lógica empresarial como respuesta a un entorno que les impone requisitos de eficiencia, eficacia, y para asegurar su supervivencia.

Hipotéticamente podría plantearse que paulatinamente esa sería, en el mediano plazo, la nueva identidad de las OSC en el mundo. Pero cabe hacer una distinción porque estas nuevas corporaciones no son lo mismo que algunos casos en América Latina donde una ONG ni responde a esos requisitos y por oportunismo se presenta públicamente con diferentes etiquetas dependiendo del “cliente”.

Los atributos de las organizaciones que componen el tercer sector están en sus similitudes y diferencias con respecto al primer y segundo sectores. Observar el fenómeno bajo la categoría de “sector”, significa cobijar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten ni objetivos, ni lógicas de funcionamiento comunes, ni prácticas sociales equiparables; ni el sector es uno, ni la sociedad civil tiene una única lógica ni una única voz (Roitter, 2005). Ciertamente, esto contradice todo o mucho de las nociones anteriormente expuestas.

Regresando a la definición del tercer grupo conceptual. La sociedad civil no es lo mismo que el tercer sector. La primera es espacio simbólico donde se construye poder y se hace política en diálogo o enfrentamiento con el poder político y el poder económico; no tiene organizaciones, sino que éstas participan en la sociedad civil (Roitter, 2005: 40).

Existen una infinidad de combinaciones posibles de relaciones interorganizacionales teóricas (bilaterales, trilaterales, multilaterales⁶⁵) entre Estado, mercado y sociedad civil propuestas por De Franco (2003: 62), las cuales son presentadas en el Recuadro No. 5.

Recuadro No. 5
Matriz de relaciones interorganizacionales

	Organizaciones de Estado (OE)	Organizaciones de mercado (OM)	Organizaciones de la sociedad civil (OSC)
Organizaciones de Estado (OE)	OE-OE	OE-OM	OE-OS
Organizaciones de mercado (OM)	OM-OE= OE-OM	OM-OM	OM-OS
Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	OS-OE=OE-OS	OS-OM=OM -OS	OS-OS

Por ejemplo, hay OTS con estatutos diferentes en lo que respecta a su relación con la esfera pública. Se trata de las cooperativas, las iglesias, las asociaciones de padres de familia, los consejos escolares de participación social, las asambleas de presupuesto participativo, las organizaciones ambientalistas, los grupos de defensa del consumidor, los sistemas productivos de la economía solidaria, las asociaciones de vecinos, los grupos de filatelistas u observadores de pájaros, los gremios literarios, artísticos y de poetas, los grupos de teatro y música, y las ligas deportivas. Su interés por lo público no estatal es desigual.

El esquema clasificatorio de OTS agrupado en seis tipos básicos, se presenta en el Recuadro No. 6 en la página siguiente, y podría ser criticado de limitar la riqueza de posibilidades analíticas. Pero para contar con un paisaje sobre los mecanismos de colaboración entre Estado y sociedad civil y operar las variables de los casos atípicos que se exponen en esta tesis, será necesario emprender una clasificación utilizando un código hipotético que sintetice una explicación narrativa, y que haga transparente la estructuras sociales y los poderes económicos subyacentes.

⁶⁵ Como ejemplo: una relación bilateral sería del tipo OE-OM, una trilateral sería como OE-OM-OS, y una tetralateral tiene la forma de 2OE-OM-OS, etc.

Recuadro No. 6 Categorías de organizaciones de la sociedad civil
<p><u>Cuatro categorías de organizaciones de carácter público:</u></p> <p>(i) OSPU? S, constituidas con base en el influjo de razones de sociedad (un grupo de defensa de derechos, un centro de voluntarios),</p> <p>(ii) OSPU? E, constituidas por razones de Estado (para sustituir o complementar la acción del Estado, como un consejo de salud),</p> <p>(iii) OSPU? M, constituidas por razones de mercado (fundaciones de filantropía empresarial), y</p> <p>(iv) OSPU? OSPR, constituidas por razones de sociedad pero intermediadas por otras organizaciones del tercer sector de carácter privado (una obra social instituida por una iglesia);</p> <p><u>Dos categorías de organizaciones de carácter privado:</u></p> <p>(i) OSPR? M, constituidas por razones de mercado (una asociación de productores o exportadores), y</p> <p>(ii) OSPR? S, constituidas por razones de sociedad (las organizaciones que no entren en las cinco categorías anteriores, por ejemplo, un club de filatelia).</p> <p>Por lo tanto, de las organizaciones de la sociedad civil de interés público quedan excluidas las entidades que representan el interés privado, individual o de un grupo determinado.</p> <p>Fuente: De Franco (2003: 88).</p>

Con dicho recursos clasificatorio se pueden hacer inferencias sobre el grado de independencia que tiene una OTS. Al describir y analizar los modelos de colaboración, la codificación me permitió controlar mi ingenuidad al momento de procesar la base de datos del CIDE, y realizar las entrevistas a los involucrados en el funcionamiento de los casos atípicos.

El lenguaje de la teoría de conjuntos es un recurso útil para tipificar estas organizaciones conforme su finalidad y lógica de funcionamiento. Por ejemplo, permite sintetizar que los consejos gubernamentales de padres de familia son organizaciones situadas en la intersección entre el Estado y la sociedad civil, es decir, OE^OS, pero si existe fomento y participación del Estado, entonces se convierten en OSPU? E, es decir, en una OSC con carácter orientado a lo público.

Otro ejemplo: el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) es una organización que agrupa y representa a una diversidad de organizaciones sociales y que cuenta con una importante presencia empresarial; entonces su código hipotético sería OSPU? OPSU^OSPR. Una corporación sin fines de lucro norteamericana tendría un código dual, M? OSPU? S.

Tomando en cuenta el criterio de finalidad, es altamente probable que muchas de las organizaciones descritas en el párrafo anterior no sean públicas sino entidades y procesos no estatales y no mercantiles con fines colectivos privados (De Franco, 2003: 37), de manera que su finalidad no es pública ni incluye una lógica de funcionamiento público o ambos.

La actividad de los observadores de pájaros o de la esfera literaria donde tiene lugar la formación de opinión, puede ser que no sean necesariamente asuntos que interesen al público en general. Sin embargo, por tratarse de un bien público que genera externalidades en beneficio de la población, la conservación del medio ambiente es de interés de la esfera pública.

Por lo expuesto anteriormente, la clasificación tradicional en una decena de categorías⁶⁶ es insuficiente en términos de la realidad, porque no todo el tercer sector tiene fines públicos o carácter público (De Franco, 2003: 81). El modo de ser público del tercer sector es diferente del modo de ser público del Estado; y cualquiera de sus organizaciones debe carecer de posibilidad de extraer y acumular excedentes o superávit debido a su lógica o régimen de funcionamiento⁶⁷.

El desarrollo de los capítulos 3 y 4 de la tesis se basará en esa corriente de pensamiento que propone identificar el carácter público de una OTS examinando su finalidad y lógica de funcionamiento. Si una entidad que se declara jurídicamente como sin fines lucrativos no cumple al menos con los dos primeros requisitos, no debería ser considerada dentro las organizaciones sin fines lucrativos con fines públicos.

Puedo comprender que a esta altura del capítulo se reclame que establezca fronteras en el uso de conceptos. Si es el caso, debo insistir en que aunque compitan las denominaciones

⁶⁶ Cultura y recreación; educación e investigación; salud; servicios sociales; medio ambiente; desarrollo y vivienda; ley, derecho y política; promoción de la filantropía y del voluntariado; actividades internacionales; religión; sindicatos y asociaciones profesionales y de negocios.

⁶⁷ Aunque De Franco no desarrolla ampliamente esta normativa, *a priori*, puedo interpretar que se refiere a que no puede haber reparto de utilidades. Una organización puede generar un excedente que se puede reinvertir o transformarse en una contrapartida cuando gestiona recursos de fundaciones financiadoras internacionales e instancias gubernamentales, por ejemplo, para la realización de proyectos de coinversión.

ONG, OTS y OSC, lo importante en esta tesis es subrayar el rol de las organizaciones del sociales con carácter público (OSPU? E) como aquellas situadas en la intersección entre el Estado y la sociedad civil, pero que fueron constituidas por el influjo de razones de Estado (en el sentido propuesto por De Franco, 2003) para cumplir funciones que originalmente eran desempeñadas por éste o que tiene el deber constitucional de cumplir. Este es el principal atributo de dos casos típicos encontrados en la base de datos del CIDE, y los tres casos atípicos que serán analizados comparativamente en la primera parte del capítulo 4.

Previendo que el calendario electoral a nivel local limita el ejercicio de funciones públicas, se trata de organizaciones creadas *ex profeso* para atender un asunto de política pública: garantizar la continuidad de la implementación de políticas debido al defecto estructural del diseño democrático del gobierno local (un gobierno *pro tempore*).

Sin haber clientelismo de por medio sino una ciudadanía para multiplicar capital social, las OSPU? E pueden producir bienes públicos universales (los cuales serán explicados en la primera parte del capítulo 4), para lo cual el gobierno le transfirió recursos a un colectivo, así como la competencia pública de operación y mantenimiento de un equipamiento público prestado a dicha organización. La transferencia no implicó necesariamente una relación contractual, y fue un recurso que solucionó el costo social transaccional de la acción colectiva, en el sentido postulado por Revilla (2002).

En vista de la síntesis de la discusión conceptual reseñada en párrafos anteriores, en esta tesis se optó por recurrir a la categoría analítica de OSC porque parece tener la coherencia suficiente para abarcar incluso aquellas organizaciones no estatales que serán revisadas en la tesis como casos típicos y atípicos.

Dado el número de casos semifinalistas que figuran en la base de datos del CIDE⁶⁸ entre 2001 y 2004 relacionados directamente con la participación social (39), se desplegarán los dispositivos de colaboración OE^OS en varios conjuntos analíticos. Esa misma base

⁶⁸ Cf. <http://www.premiomunicipal.org.mx>

de datos de casos típicos arrojó dos relaciones trilaterales del tipo OE^OS^OM⁶⁹ donde OS=OSPU? S, y que se asemejan en su estructuración a los casos atípicos en el D.F. que se expondrán en la primera parte del capítulo 4.

Como todavía el lector de la tesis no descubre si los modelos de colaboración cumplen con sus objetivos públicos, mientras tanto los casos atípicos se expresarán con el código hipotético OSPU? E (el caso del Parque Ecológico Xochimilco, A.C. para la preservación del ecosistema, y de la Fundación Casa del Poeta, I.A.P., y la Casa Refugio Citlaltépetl, A.C. para la difusión cultural⁷⁰), donde la congruencia entre el carácter legal (asociación civil o institución de asistencia privada) y el funcionamiento son relevantes en esta tesis. Al final de la primera parte del capítulo 4 el lector confirmará si el código hipotético atribuido en el subtítulo a los diferentes tipos de caso, es confirmado, corregido, o ampliado.

Al momento de compilar el estado de la cuestión general, se detectó la falta de exactitud terminológica sobre el anglicismo *accountability* o rendición de cuentas cuando se aplica a una OSC que colabora con el Estado, particularmente cuando ejerce recursos públicos, y al mismo tiempo de ello depende la supervivencia económica de la organización. Hay algunas alusiones encontradas en Revilla (2002), Cabrero (2000) y Olvera e Isunza (2004). Estos últimos afirman en general que se reconoce cada vez más la importancia de la rendición de cuentas como elemento esencial en la extensión de la democracia y la ampliación del espacio publico.

La hipótesis de Olvera e Isunza (2004: 339 y 340) es que ante el desencanto de la participación⁷¹, nació una demanda más fuerte por un control real del ejercicio del gobierno por parte de la ciudadanía. Por ello, hoy por hoy en todos lados se habla de

⁶⁹ El Programa Villa Esperanza 2000, Mexicali, Baja California, semifinalista en el certamen 2001, y el Centro de Rehabilitación, Unidos por Santiago, Santiago, Nuevo León, semifinalista en el certamen 2003 del Premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE.

⁷⁰ Se entiende como las actividades que permiten la creación y conservación de artefactos culturales para su distribución diferenciada entre los diversos grupos de una sociedad.

⁷¹ Quiere decir que la sociedad civil y la participación parecían haber encontrado un límite en la notable capacidad estatal para simular esquemas participativos y en la aparente incapacidad y falta de poder de los actores civiles para imponer su agenda y principios.

rendición de cuentas, entendida como una compleja red de mecanismos que ciertas sociedades contemporáneas han construido para el sometimiento de las autoridades a la ley y se obliguen a dar cuenta de sus decisiones y actos con la transparencia necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar la administración gubernamental (Corporación, 2001).

En otras palabras, para controlar a los políticos y los burócratas haciendo visibles los recursos, las actividades y los logros de un organismo (OCDE, 2003). Recientemente, la colaboración puntual en la rendición de cuentas y la transparencia parece estar imprimiendo un sentido más concreto a la participación social.

Aunque los estudiosos del tema suelen subsumir transparencia al concepto de rendición de cuentas del gobierno y representación política, de cualquier forma no es una dimensión suficiente para aplicarse al cumplimiento de requisitos como son el cumplimiento de su finalidad, lógica de funcionamiento, y el acatamiento de las reglas del juego pactadas entre OE y OS, aspectos que son examinados en la tesis. Diciéndolo de otra manera: rendición de cuentas es mucho más que el cumplimiento de un contrato; también quiere decir apego al principio de no lucro, generación de confianza, y responsabilidad.

Por participar en lo público no estatal, las OSC deben rendir cuentas de su colaboración en la implementación en varios niveles (hacia adentro, con sus personas beneficiarias, con las organizaciones que les otorgan recursos (si esto ocurre), con el Estado y otros actores.

Como no hay propuestas específicas de dimensiones que deberían formar parte de una rendición de cuentas *ad hoc*, al estudiar los tres casos atípicos operaré tres dimensiones, sencillas de identificar, que ponen el acento en los resultados en vez del procedimiento (la lógica de los fiscalizadores)⁷²: el apego a los principios motivadores que presupone la actividad (no lucro), la generación de confianza entre partes vinculándola con el concepto

⁷² Me refiero a los mecanismos de auditoría “horizontales” que funcionan dentro del estado, tales como contralorías internas, órganos de fiscalización del legislativo, comisiones parlamentarias de investigación, etc.

de capital social (la persistencia en el tiempo de reglas formales del juego entre Estado y OSC), y la responsabilidad por actos practicados (capacidad de hacer y hacerlo bien) con el patrimonio inicial entregado por el Estado para operar y mantener un equipamiento público.

La confianza entre partes es un activo relacional que se produce y consume en una relación (OCDE, 2003). En el sentido propuesto por R. Putnam (cf., *supra*), la confianza estabiliza vínculos por permitir cálculos sobre el comportamiento de los otros al momento de tomar una decisión y movilizarse en la dirección correcta. Por ello, los costos de transacción del intercambio se reducen al no necesitarse gastar en el reforzamiento de las reglas del juego pactadas.

Además, para Luna (2005) la confianza es resultado de tres fuentes: reciprocidad, conocimiento experto o experiencia, y las relaciones personales o la comunidad de valores. A su vez, tiene tres dimensiones: la personal o normativa, la estratégica (basada en el principio de reciprocidad), y la basada en la reputación, el prestigio, las capacidades y los recursos de los participantes. Los vínculos de confianza entre OE y OS formalmente se pueden concretar en un acuerdo o contrato, sujeto a la comprobación de resultados (Revilla, 2000). La institucionalización debida a la confianza entre partes abre las puertas a la transparencia (publicidad) y responsabilidad por actos practicados, es decir, el apego a principios motivadores al ejercicio de volver visibles y conocidas las decisiones (Rabotnikoff, 2005).

Teóricamente, al apelar a la responsabilidad o responsabilización (Longo, 2003), el tercer sector debe crear las bases de un compromiso cívico (Cunill, 2004). Ello hace referencia a los arreglos institucionales utilizados para la exigencia y rendición de cuentas en la gestión de lo público. Ciertamente, sería ideal medir el grado de publicidad (medido en términos de recaudación de fondos y legitimidad) como un recurso clave que posibilite, al menos, conocer el grado de aprobación (o desaprobación) con el que cuentan, pero ello implicaría el recurso de entrevistas a usuarios y donadores de fondos, lo cual rebasa el alcance de la tesis.

Como fue expresado brevemente en el capítulo 1 de la tesis, las autoridades hacendarias y fiscalizadoras sólo reconocen formalmente la existencia del primer sector (Estado) y del segundo sector (mercado), y apenas la de un “tercer sector”. La consecuencia tiene un impacto en términos de transparencia, lo cual se presenta en el Recuadro No. 7 que se encuentra en la página siguiente, a partir de una evidencia reciente en Campina do Monte, en el Estado de São Paulo, Brasil.

Recuadro No. 7

Pequeñas ideas, grandes soluciones: La crisis estimula a las prefecturas a invertir en la creatividad para encontrar acciones eficientes que atiendan a la comunidad con economía

Ideas simples están aportando grandes soluciones para diferentes comunidades. Con creatividad y sin gran inversión, las administraciones municipales están consiguiendo implementar excelentes programas para contribuir a la calidad de vida de la población. En Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, el prefecto terciarizó actividades gubernamentales hacia cooperativas de servicios. Por ejemplo, no existe servidor público vinculado a la Prefectura ya que todos los funcionarios son contratados a través de cooperativas. El porcentaje de gastos en personal disminuyó de 96 al 28 por ciento. Además, el cooperativismo entre población permite proporcionar leche al público para disminuir la desnutrición, manufacturar ropa y artesanías por parte de personas de la tercera edad para vestir niños pobres, y comprar medicinas para enfermos, etc.

Fuente: Tobar y Fernández (2001: 17), y sitio de Internet de Santa Catarina, Brasil, 13 de junio de 1999; la síntesis y traducción es mía.

Ciudad del interior del Estado de Sao Paulo esconde paraíso de empresas fantasmas

La ciudad de Campina do Monte Alegre tiene apenas 5,5 mil habitantes, tiene una actividad típicamente agrícola y con pocas oportunidades de empleo, pero su actividad empresarial es envidiada por la capital paulista. Existen 1,500 empresas en la ciudad, lo que da cerca de una empresa por cada cuatro habitantes. No hay cobranza del impuesto sobre el servicio pero sí una tasa anual fija de R\$ 50 lo que reduce la contribución tributaria de las empresas. Esta situación levantó sospechas de fraude por parte de la policía y los fiscales de la prefectura de São Paulo, por lo cual se inició una investigación sobre las direcciones de 320 empresas, y se descubrieron muchas irregularidades. Un velatorio municipal es usado como fachada para más de 10 empresas fantasmas. En una calle donde deberían existir 12 empresas, la policía encontró el lago de la ciudad, y el otro lado un terreno baldío. La dirección de otras tres empresas correspondió al gimnasio municipal de deportes. La sede de 21 empresas debería ser la Calle Amâncio Borba, número 138, pero la numeración empieza desde el 130 hasta el 140. Hay empresas particulares registradas hasta en la misma dirección de la nueva sede de la prefectura de Campina do Monte Alegre. Si todas las empresas existieran, sobrarían empleos en la ciudad.

Fuente: Sitio Internet de la ciudad de Bastos, Brasil, 15 de marzo de 2006; la síntesis y la traducción son mías.

Conversación telefónica

La Sra. Edimara, una técnica de la prefectura de Campina do Monte Alegre, relató que la experiencia de terciarización fue un verdadero desastre. Tuvieron muchos problemas con el Tribunal de Cuentas y todavía más con el personal que había sido contratado durante el tiempo que duró el contrato con la cooperativa de servicios. Tuvieron que hacer un concurso público para poder arreglar la situación de estos servidores. El prefecto José Benedito Ferreira, el Viceprefecto Walter Rogério, así como sus asesores fueron demandados por la vía jurisdiccional penal.

Fuente: llamada telefónica, 21 de marzo del 2006.

En esa ciudad brasileña se fomentó la constitución de OSC (cooperativas), pero el Estado sospechó (y desafortunadamente acertó) que se trataba de empresas disfrazadas que evadían impuestos, y que en la relación que establecen las organizaciones con el gobierno local subyacen conflictos de interés.

La cuestión de la predominancia de una cultura organizacional estatista tiene implicaciones de primer orden para el futuro de las OSC. El administrador burocrático está constreñido por una concepción estrecha de Estado, mercado y sociedad civil. Por temor al error o la disonancia (Longo, 2003) recurre a los asideros del orden normativo y el control de la regularidad particularmente cuando se trata de proyectos independientes promovidos por OSC.

2.2.4 Participación social y colaboración OE^OS en el proceso de políticas públicas

Este grupo conceptual forma parte de un universo de discurso sobre nuevas tendencias que poco a poco van contando con una pragmática (Rein y Schon, 1991), y sirve de puente hacia los siguientes capítulos de la tesis. Comenzaremos comentando que después de la etapa de ajuste estructural, cuando los organismos multilaterales recomendaron poner más atención a las reformas institucionales y el desarrollo social, la crisis fiscal en la gestión gubernamental provocó una discusión sobre el rol del Estado de bienestar.

La crítica (neo)liberal denunció que el aparato gubernamental era demasiado burocrático y centralizado, y que el financiamiento de políticas gubernamentales ampliaba el déficit público. En tal caso, propusieron bajar la capacidad del Estado (*downsize*, en la voz inglesa) a un mínimo no definido, y asimismo recomendaron la aplicación de mecanismos para que comenzara a sustituir sus funciones de producción directa por las de coordinación, control y evaluación.

Para ello, enclavaron en el debate los criterios de rentabilidad, externalización, recuperación de costos, subcontratación, competencia entre proveedores privados y públicos de servicios, privatización, asociación público-privada, focalización,

descentralización por colaboración, mercado de servicios, devolución social a entidades no lucrativas de la sociedad civil por ser instancias próximas a la población (subsidiariedad), y terciarización (contratación de entidades para prestar determinados servicios) o subrogación a OSC. Un ejemplo de privatización a gran escala fue la operación y mantenimiento de algunas carreteras federales en México.

Esa intención nos habla de que situaron a la sociedad civil en el rol de ejercer una presión saludable al aparato de Estado para consolidar la democracia y favorecer la inclusión social. En este marco, los ciudadanos deberían convertirse en socios responsables (*stakeholders*, en voz inglesa) en el debate colectivo.

En esta cuestión de la colaboración OE^OS tropezamos con una fisura en el tránsito de la teoría hacia la práctica. Cunill (2004) señala que uno de los postulados básicos neoliberales es la desmonopolización de la prestación de servicios y la promoción de la elección de los usuarios, lo cual involucra recurrir a los actores privados y ONG para incrementar la eficiencia en la prestación de servicios –como si los primeros fueran un modelo perfecto de prestación de servicios.

De Franco no podría estar en desacuerdo (2003: 70) y esclarece que los postulados (neo)liberales piensan al tercer sector como una fuerza auxiliar para la actuación del Estado de manera que éste pueda transferir a las OSC aquellas tareas que no puede o no quiere cumplir, y porque favorece la reducción de tamaño del Estado. En pocas palabras, porque la gestión de servicios sale más barata. Los fundamentos anteriores son consistentes con otro que revela que los neoliberales reservaron para las ONG el papel de ejecutoras de las política de Estado, pero progresivamente privatizadas (Serrano, 2002).

El otro pedazo de la fisura conceptual se encuentra cuando nos trasladamos al campo de la especificidad de México y posiblemente de Latinoamérica. Algunos teóricos no están de acuerdo con la tesis del párrafo anterior porque afirman que al proponer la reorganización del Estado en relación con la sociedad y el mercado, los (neo)liberales

sólo entienden una implementación de políticas con polos extremos: gestión exclusivamente gubernamental o privatización total.

Al respecto, en una entrevista directa con el Dr. Luis F. Aguilar, propuso que la baja de capacidad del Estado no ha tenido una correspondencia en aumentar capacidad en la sociedad civil. Las razones de Cabrero (2000) son que, a pesar de los procesos de privatización, no ha habido cambio en la lógica centralista y cupular, ya que muchas de las áreas de política siguen siendo atendidas directamente por el Estado. La gestión de políticas públicas en México es poco proclive a la incorporación de agencias no gubernamentales o privadas, y la lógica de funcionamiento no cambia sino de ropaje. Por cuestiones estructurales, en un modelo como el mexicano la fase de implementación de políticas ha sido tradicionalmente un monopolio estatal (2000: 206).

La idea de los viejos liberales del siglo XVIII fue que la participación era el espacio del ciudadano, el individuo con derechos básicos. En el discurso político contemporáneo, la noción se funda en el concepto de sociedad civil.

Recuadro No. 8

Instrumentos de participación social en el proceso de políticas públicas en Europa y E.U.A.

Hay varios tipos de dispositivos de participación, en función del grado de movilización social, de la escala, y la temporalidad. En ocasiones operan simultáneamente. Una tipología puede ser en función del instrumental técnico para la gestión: talleres públicos de urbanismo en Francia e Italia; consejos de vida asociativa en Francia; operaciones cooperativas, hábitat autogestivo y desarrollo comunitario, en particular en países anglosajones; el *referendum* en Suiza; las asambleas (*town meetings, neighborhood councils*) en los Estados Unidos; las células de planificación y sus planes estratégicos participativos en Alemania y España; los consejos de barrio en Francia y los países bajos; y los dispositivos de representación de usuarios en los servicios públicos en los E.U.A. En el marco de políticas de regeneración urbana, los ciudadanos ingleses involucrados pueden gestionar equipamientos de proximidad, lo cual se parece a la modalidad de concesión total o parcial de la gestión de equipamiento de barrio a entidades ciudadanas (España).

Existe otra tipología de mecanismos de participación que distingue los instrumentos en función del tipo de participantes que representan sectores de la sociedad –neocorporativismo-, y también hay instrumentos de mediano y largo plazos con los cuales el Estado delega una parte de sus prerrogativas a asociaciones para realizar actividades en su nombre o favorecer la acción de asociaciones abocadas a efectuar un trabajo considerado como de utilidad pública. Recientemente, existe la experiencia brasileña de crear organizaciones de la sociedad civil de interés público para administrar la provisión de servicios por medio de contratos con ministerios o agencias autónomas; ni son empresas ni instituciones gubernamentales.

Fuente: Bacque (2005). La síntesis y traducción de este recuadro es mía.

La idea de participación ocupa un lugar de primer orden en casi todas las teorías de la gerencia y gestión de asuntos públicos (Thomas, 1995), cuya muestra muestran son las

recientes experiencias europeas y norteamericanas que se reseñan en el Recuadro No. 8 en la página anterior.

La noción reconocida como clásica entre los politólogos es de Pasquino (1988), quien define la participación como el conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político. Últimamente, se dice que es un fenómeno de cooperación y deliberación a través de la actividad grupal (Revilla, 2002) o una amalgama de actores asociativos privados que persiguen fines públicos en la sociedad (Teijo, 2000).

Existen al menos tres teorías para interpretar la participación⁷³, pero para esta tesis hago propia aquella que hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas (Ziccardi, coord., 2004). En la tesis, se entenderá por participación política (ciudadana) la transformación de la voluntad general en voluntad política (influencia en las decisiones), y por participación social la juzgada como la capacidad de un colectivo de construcción social.

Desde otra perspectiva emparentada, la participación es entendida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación con las vías tradicionales utilizadas en las políticas de Estado (Kliksberg, coord., 1993), de manera a incrementar la eficacia de la implementación de las políticas, y como requisito indispensable de una gobernanza democrática (Luna, 2005). Por lo anterior, incluir la participación social en la implementación se considera como un mecanismo mediante el cual se controla el verdadero impacto de la política pública.

Una revisión de la abundante bibliografía y hemerografía desde la década de los noventa del siglo XX sobre el tema de la participación, permitió detectar que existe una retórica que descansa en una fuerte inversión en el vocablo, y ha sufrido una inflación sostenida: con variedad de arsenales conceptuales e intelectuales en coloquios, seminarios, mesas de

⁷³ La teoría económica y elitista de la democracia schumpeteriana, la teoría deliberativa inspirada en el pensamiento de J. Habermas, y la teoría que relaciona el ideal democrático y el ideal constitucional (cf. Ziccardi, coord., 2004: 12).

concertación, y recientemente, a nivel nacional, en la mesas del diálogo el equipo de transición (2000) del gobierno del cambio, las palabra fetiche ha sido “*participación en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas*”. A pesar de la intensa valorización; el balance del final del sexenio señala que la decepción fue mayor⁷⁴.

Al clasificar la literatura de acuerdo con las experiencias de participación en cada fase del proceso de políticas públicas, se encontraron abundantes registros empíricos (ensayos) limitados a la etapa del inicio del proceso de políticas públicas. En este caso, se relacionan con las políticas sociales (consulta a consejos y asambleas, y levantamiento y procesamiento de demandas), y excepcionalmente sobre el monitoreo de un programa predefinido por el gobierno y en operación. En algunos casos se arguye que la lógica del proceso de participación ha sido proclive a prácticas exclusivamente diseñadas para ello, lo cual coincide con la aseveración de Cabrero, (2000: 201) en el sentido que en México se responde a la lógica implantada desde el gobierno.

La implementación mediante administración directa⁷⁵ ha sido el mecanismo típico para la realización de las políticas gubernamentales, comprando bienes y servicios en el sector privado. Debido a la cerrazón del aparato público, Cabrero interpreta que la implementación es una “fase perdida”, y que constituye una de las producciones teóricas que las ciencias sociales no han logrado estudiar. El propósito de la tesis es, precisamente, hacer una modesta contribución a la situación teórico-conceptual, a partir de estudios de caso.

Se dice que la implementación depende en gran medida de las estrategias y respuestas de diferentes actores implicados en una política (Majone, 2004); o ley y mando desde arriba (en el sentido *top-bottom*) u orientada desde los niveles inferiores (en el sentido *bottom-*

⁷⁴ El Gobierno del Cambio creó la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, el equivalente mexicano de la *Public Alliance Office* de la Casa Blanca en los E.U.A. (una oficina de vinculación del presidente con líderes de sector social y privado para cabildear reformas), o de la Casa Civil de la Presidencia de la República Federativa de Brasil. Seis años después de su creación, los resultados de Alianza Ciudadana fueron decepcionantes. Pretendió la instalación de consejos ciudadanos para la evaluación y seguimiento del plan nacional de desarrollo, pero no lo logró. Incluso su lugar en el sitio de Internet desapareció de la última versión de la página electrónica de la Oficina de la Presidencia. El panorama es todavía más sombrío tal como lo muestra las propuestas de los candidatos presidenciales acerca de las OSC; por lo escuchado hasta julio del 2006, incluso podría haber un retroceso.

⁷⁵ Empleando la propia fuerza laboral del sector público.

up). Otra perspectiva sostiene que las respuestas convencionales dadas al problema de la implementación de políticas son en gran medida débiles o anecdóticas porque han ignorado las técnicas de la gestión de calidad (Aguilar, 2004).

El sentir de Cabrero es que buena parte de los países latinoamericanos comparten una aplastante presencia histórica del Estado, con una muy débil tradición participativa, donde la acción colectiva se basa en el centralismo y clientelismo autoritario⁷⁶. El crecimiento del aparato de la administración pública, y la multiplicación de programas es indicador del monopolio estatal del diseño e implementación de sus propias políticas. Además, en algún momento el modelo no fue eficaz y entró en una fase de rendimientos decrecientes; el diseño de políticas sociales resultó errático y costoso, y se tradujo en una burocracia central cada vez más costosa e ineficaz (Cabrero, 2004: 115).

Otras opiniones latinoamericanas al respecto han expresado de manera general que “desde el Estado se reconoce hoy que los modelos de implementación de políticas públicas tienen dificultades para promover y fortalecer el ejercicio pleno de la ciudadanía y un mayor protagonismo de los ciudadanos en los espacios abiertos para su participación (Corporación, 2001).

Otros han criticado que el Estado de bienestar estimuló la despolitización social, al ser incapaz de imponerles una obligación de participar en la vida pública, limitando el conocimiento de derechos y deberes sociales, por tanto, incapaz de permitir la constitución de sujetos autónomos (Cunill, 2004). Luego, a la crisis fiscal del modelo estatal correspondió la pasividad social y dependencia que él mismo contribuyó a generar en la ciudadanía (Ziccardi, coord., 2004), impidiéndole convertirse en sujetos constructores de la política o programa.

La revisión de literatura también permitió revalidar que en la etapa de la agenda en las consultas es donde las OSC parecen haber logrado alcanzar una mayor eficacia en materia

⁷⁶ Se entiende como el intercambio de lealtad política por beneficios materiales, que son respaldados por reales o potenciales amenazas de coerción. Pero también puede haber clientelismo “fino”, aún en regímenes democráticos consolidados.

de políticas públicas (Teijo, 2002). Pero se constató también que por falta de registros empíricos, salvo en el caso brasileño, son escasos los avances en la constitución de una teoría del tercer sector que contribuya a pensar en los desafíos para la implementación de políticas públicas, por falta de registros empíricos. A juzgar por Ziccardi (2004), en México han existido diferentes formas de participación social en políticas sociales, aunque poco democráticas y subordinadas a un partido hegemónico.

Mientras que teóricamente la idea de la participación es interpretada como una ampliación de la democracia (fortalecimiento de los mecanismos de control mutuo), en la práctica puede convertirse en una amenaza a otros intereses (Luna, 2005). En México, según la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, la participación social es un enigma para el cuerpo de un ayuntamiento, pues supone que la ciudadanía participa menos que antes, y no se le valora como un componente de la gobernabilidad democrática sino como un problema (Ziccardi, 2002).

Sorpresivamente, los resultados son paradójicos porque pareciera que hay un enfrentamiento entre dos tipos de democracia (representativa y participativa), entre sociedad política y sociedad civil. Aunque se esté votando pluralmente en el país, parece no entusiasmar el uso que se hace del pluralismo. Ello sería análogo con la idea de algunos que consideran a las fuerzas sociales como un tipo de irrupción bárbara (Rabotnikoff, 2005).

En teoría, lo que podría estar sucediendo es que hay desórdenes de la democracia, pues al otorgarse poderes amplios a grupos comunitarios, las estrategias participativas pueden obstaculizar las políticas gubernamentales y crear problemas a la sociedad en su conjunto (Peters, 1995). Ahora bien, pensando de manera optimista, puede ser que la evidencia empírica corresponda a una fase de un ciclo evolutivo que va desde el optimismo inicial, el enfrentamiento y bloqueo, el compromiso y toma de decisión fructuosa. Esta misma dificultad en el aprendizaje se presentó en los E.U.A. entre la década de los sesentas y setentas del siglo XX cuando se exigía la participación social en la implementación de programas federales (cf. Thomas, 1995).

De acuerdo con esa misma encuesta, parece haber signos de un ambiente de degradación del consenso: existen altos niveles de tensión y conflicto entre gobierno y fórmulas de participación social, *a priori* debido a una tensión entre el sector gubernamental y diversos sectores sociales quizás al intentar incorporar o excluir a los ciudadanos de los asuntos del Estado⁷⁷. En pocas palabras, parece haber problemas en la capacidad gubernativa para enfrentar las demandas y problemas públicos. El peligro está en que se culpe a la sociedad civil de ello.

Otra hipótesis al respecto es que existe irritación de quienes se habían acostumbrado a depender en su vida de la acción estatal, por la baja de la generosidad económica gubernamental. De esta manera, la participación se ha convertido en forma alternativa de vida política, sobrecargándose en tal caso el Estado mexicano en este tipo de función, de acuerdo con la razón de Aguilar (1998: 19 y 22 y cf. Recuadro No.1).

La información disponible sugiere que la administración pública local no ha podido satisfacer a todos los grupos de interés que son implicados en las decisiones públicas. Infelizmente no dice nada sobre el tamaño y grado de representatividad de grupos de interés y su status socioeconómico, ni del grado de defensa de intereses particulares y del interés general, ni acerca de las circunstancias.

Las recriminaciones contenidas en la encuesta nos sugieren que algo de la teoría vigente de la administración pública relativa a la participación social no está funcionando, y que ha generado actitudes hostiles por parte de los administradores municipales, ya que consume tiempo que se podría consagrar a otras partes de sus responsabilidades –sin duda, hay indicador de autoritarismo.

⁷⁷ Para los funcionarios y autoridades locales de una cuarta parte de los municipios entrevistados para la encuesta, la participación “ciudadana” es considerada en sí misma un problema, ocupando el tercer lugar entre los problemas mencionados, después del empleo y de la limitación de recursos económicos. Por otra parte, los estados del país en los que este problema es más reportado son Puebla, Oaxaca y Veracruz, que poseen una tradición de organización comunitaria, particularmente en la población indígena. Los datos también parecen indicar que donde existe un mayor número de organizaciones sociales voluntarias es más difícil constituir instancias de participación institucionalizadas promovidas por las autoridades locales (Ziccardi, 2004: 250).

Lo que es evidente es la existencia de problemas de sociedad que no están resolviendo la ecuación de la democracia como idea inspiradora (la expresión de la voluntad general), y que se necesitan agregar otros elementos democráticos, instrumentos y habilidades en el proceso de decisión e implementación. Sería interesante estudiar mediante trabajo de campo cómo se define y opera la variable participación social en el terreno administrativo local, los planes y programas en que la han introducido, los factores que facilitadores y obstaculizadores, y la capacidad institucional para encauzarla.

Puede ser que se necesite una alternativa teórica que ayude a resolver contradicciones encontradas e indique claramente el método apropiado de participación social a la medida de la capacidad real de la administración pública local, hasta alcanzar una visión equilibrada de lo que se puede razonablemente esperar de una participación útil y positiva. Para ello se necesita conocer qué nivel de decisión y de influencia se debe reconocer a los ciudadanos, diferenciando tamaños de grupo, y así hacer una prospectiva considerando los preceptos del teorema Kenneth Arrow (cf. capítulo 3).

Se puede apostar a que el déficit de patrimonio bibliográfico sobre la fase de implementación se explicaría también por:

- (i) la carencia de instrumentos para analizar una colaboración avanzada entre OE^OS donde se produzca un servicio público, y
- (ii) *a priori* debido a un problema de registro y sistematización de información en la academia y en el aparato público, y entre las propias OSC participantes.

Una forma avanzada de colaboración⁷⁸ sería aquella donde grupos organizados de ciudadanos asumen responsabilidades importantes en la implementación de un servicio público como puede ser, entre otros, la gestión de una zona de protección ecológica o de un equipamiento cultural, como si ellos mismos fueran una extensión del aparato público.

⁷⁸ Dos ejemplos clásicos de colaboración primaria, individual y colectiva. En el primer caso, un ciudadano coloca la basura en la banqueta para facilitar su recolección y separando lo que es reciclable, o reforzando sus puertas y ventanas con barrotes para disminuir la probabilidad de ser robado. En el segundo caso, se trata del involucramiento de los padres de familia en la gestión de planteles educativos.

Precisamente de este tipo de colaboración trata la primera parte del capítulo 4 de la tesis; podría considerarse una expresión de coproducción⁷⁹.

Desde la década de los setentas del siglo XX, el concepto de coproducción proviene de una corriente de la teoría y análisis político en contra de la teoría dominante de la gobernabilidad urbana basada en recomendaciones de política sobre centralización masiva (Ostrom, 1997). Como proceso, se entiende como los insumos utilizados para producir un bien o servicio provistos por individuos que no se encuentran dentro de la misma organización.

La teoría de la coproducción sostiene que cuando los insumos de un gobierno y de ciudadanos son complementarios (cada uno tiene algo que el otro necesita), el producto obtenido es la combinación de insumos de ambas fuentes⁸⁰. Así, el potencial para una sinergia se manifiesta, y contribuye al desarrollo.

La coproducción o cogestión o con la voz inglesa de *societal co-management*, se considera como parte del menú de políticas reformistas pro-empoderamiento en el proceso de políticas de desarrollo a nivel internacional (Fox, 2004), y cuando implica que los ciudadanos también puedan asumir un rol activo en la producción de bienes y servicios públicos de beneficio colectivo, los estimula a desarrollar relaciones horizontales y capital social (Ostrom, 1997).

Los registros empíricos existentes, incluyendo los que figuran en la base de datos del CIDE, son una fotografía de un momento, con el propósito de contar con un panorama general sobre los mecanismos de colaboración entre Estado y sociedad civil. No pretendo en la tesis defender estos datos, pero no por ello me sumo acríticamente a su contenido.

⁷⁹ Cf. Ostrom, Elinor (1997) sobre los casos de coproducción mediante acción colectiva en Brasil (sistema en condominio de la red de agua y drenaje) y Nigeria (educación).

⁸⁰ No obstante, se deben cumplir ciertas condiciones para aumentar la probabilidad de que la coproducción sea mejor que la producción gubernamental o ciudadana actuando por sí solas, por ejemplo: (i) la tecnología en uso debe contribuir a un producción complementaria, (ii) las opciones legales deben estar disponibles para ambas partes, (iii) construir un compromiso creíble mediante un contrato entre las partes, y (iv) incentivos para aumentar la aportación de ambas partes.

Por encima de todas las teorías y de la diversidad de ideas, registros empíricos y ejemplos sobresalientes (cf. Recuadro No. 9), concierne a la tesis todo modelo de colaboración que contribuya a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía y a la instrumentación de políticas públicas como un componente de gobernabilidad o buen gobierno (*governance*, en la voz inglesa)⁸¹.

Recuadro No. 9

Autor	Campo Teórico	Hallazgo
Méndez, coord. (1998)	Experiencias y proyectos	Las OSC aun enfrentan importantes obstáculos para su desarrollo y su mayor participación en el diseño y no solo la implementación de las políticas.

La gobernabilidad se define como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de una nación. Comprende un abanico complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones a través de las cuales los ciudadanos y sus grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, así como median diferencias (UNDP, 1997). Hay cuatro tipos de gobernabilidad (económica, política, administrativa y sistémica), entre las cuales la gobernabilidad administrativa es un sistema de implementación de políticas que se debería llevar a cabo a través de un sector público, eficiente, independiente, y abierto.

Además de resultar de la eficacia y eficiencia del aparato gubernamental, el buen gobierno es aquel que promueve (o al menos acepta) equitativamente la participación institucionalizada, incluyente y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de las competencias que tiene legalmente asignadas, como en la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas, por lo menos de bienes y servicios básicos (Ziccardi, 2002).

La participación social, el fortalecimiento de la sociedad civil o la creación de capital social rinden beneficios a un buen gobierno dentro de la democracia, siempre que gocen de autonomía frente al Estado y a los intereses corporativos, se distancien de la política

⁸¹ El enfoque de buen gobierno de los organismos multilaterales hace referencia a un concepto amplio y diversificado de la sociedad civil, así como a una idea de coordinación social que fomenta, coordina y equilibra las interacciones entre OE, OM y OS, para recuperar el énfasis en políticas públicas activas (Rabotnikoff, 1999).

partidista, y se construyan desde abajo, sin paternalismo centralista de por medio (Corporación, 2001).

La estructura de un buen gobierno consiste en diagnósticos certeros, capacidades y reglas del juego formales de aplicación universal, para que el gobierno pueda procesar demandas y responder a ellas a través de políticas públicas. Las reglas son relevantes para garantizar el funcionamiento de un programa destinado al público. Contando con objetivos, especificaciones, y productos (capacidad de hacer) habrá claridad en la fase de implementación. La carencia de alguno de estos elementos implicaría, en consecuencia, el sesgo o el fracaso de la implementación.

North (1990), uno de los teóricos neo-institucionales, identificó que una de las instituciones básicas en una economía moderna es la creación de una estructura de gobernabilidad que limite los problemas de agencia en una organización jerárquica⁸². La menor probabilidad de alteraciones repentinas en el entorno institucional se traduce en reglas del juego más estables y predecibles que generan un ambiente propicio para el crecimiento. El incumplimiento de reglas y la falta de capacidad del sector público para hacer cumplirlas, se debe a debilidades institucionales.

Como se verá en la sección de antecedentes de la primera parte del capítulo 4, encontré evidencias de que por incapacidad de regulación por parte del aparato público, existen presiones indebidas de usuarios y sus organizaciones en el uso y aprovechamiento del equipamiento público.

La expresión del fenómeno consiste en una apropiación indebida del equipamiento público destinado a la protección del medio ambiente y la difusión cultural. Se trata de los oportunistas *free-riders* quienes tienen incentivos para no pagar por un bien público porque los beneficios no están vinculados a las contribuciones. El espíritu polizón se apropia de lo público para un beneficio individual.

⁸² Ghani, Ashraf, Clare Lokhard (2005): *Closing the Sovereignty Gap, an Approach to State-Building*, Overseas Development Institute, Working Paper 253, London. Los autores proponen 10 funciones estatales como prioritarias para la construcción del Estado, entre ellas, control administrativo.

CAPITULO 3

ANÁLISIS DE CASOS TÍPICOS

En esta primera parte⁸³ se operan las siguientes dimensiones e indicadores: (i) ciclos políticos locales e implementación de políticas públicas (la duración promedio de un gobierno local, la tasa de permanencia de funcionarios, y el nivel de riesgo de interrupción de programas), e (ii) innovaciones en la colaboración entre Estado y sociedad civil (el punto de saturación sobre experiencias locales, y una tipología de modelos que trascienden ciclos de gobierno y alternancias políticas).

3.1 Ciclos políticos locales e implementación de políticas públicas

Generalmente, la corta duración del periodo de gobierno local tiene las siguientes implicaciones: los funcionarios electos tardan un año en ubicarse, otro año en entender las tareas que deben cumplir, y el último en preparar su entrega y calcular cómo maximizar sus posibilidades personales de supervivencia política. Cuando aprendieron el autoritarismo/discrecionalidad que subyace en el proceso de política gubernamental, dejan los cargos. En ese contexto, es una costumbre natural que los programas de un trienio sean abandonados por el gobierno sucesor.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, el 90 por ciento de los municipios mexicanos empiezan de cero sus actividades de gestión cada tres años, con mandos medios y superiores totalmente nuevos (García del Castillo, 2002). Desafortunadamente, la base de datos no permite hacer más inferencias, por ejemplo, acerca de lo que sucede cuando un partido continúa en el poder.

Tanto alternancias políticas como cambios gubernamentales son un componente de alto riesgo de sustitución, supresión o reducción de financiamiento al mínimo de servicios públicos por parte de los formuladores de políticas que rinden cuentas por medio de los

⁸³ Además de la bibliografía del CIDE, en esta primera parte del capítulo se encontrarán breves comentarios del Maestro Pablo Rojo, Coordinador Técnico del Premio Gobierno y Gestión Local en dicha institución académica.

procesos electorales. Preguntando en lo tocante al Maestro Rojo, académico del CIDE, y quien tiene un manejo actualizado de las variables dependientes del gobierno local en México, explicó que los cambios de régimen o alternancias no son garantía de que los programas locales subsistan; por lo menos éstos cambian de nombre. Sucede frecuentemente que cuando un mismo partido permanece en un gobierno local, los programas pueden ser más modificados que cuando hay alternancia política – especialmente aquellos relacionados con las políticas sociales.

El especialista entrevistado también indicó que los programas subsisten cuando han llegado a ser extremadamente exitosos, por lo cual es difícil tocarlos, o tienen poca rentabilidad política, o un bajo perfil; si no estorban y son eficientes hacia el interior del aparato público, por ejemplo los de modernización administrativa. Por generar un consenso, hay una mayor probabilidad de que permanezcan intocados los programas culturales (casi siempre orientados al turismo) o de protección al medio ambiente. El entrevistado añadió que “aún no hay claridad si una variación política renueva la administración pública local y permite que se consoliden programas”.

Además de deficiencias notables en los perfiles de funcionario y de una alta rotación de personal que en promedio no terminan los tres años de gestión, los funcionarios no repiten en el puesto. Ante una permanencia corta, la probabilidad de consolidar el conocimiento y aprendizaje institucional es baja –lo es también la posibilidad de preservar una memoria institucional.

Una permanencia corta en el gobierno local reproduce la siguiente cultura: los empleados en cualquier nivel deben ser políticamente leales al Presidente Municipal y éste designará a quienes lo demuestren al implementar programas en beneficio de grandes grupos de votantes. Así, la designación política reemplaza un sistema de administración de personal, lo cual no es coherente con las crecientes responsabilidades derivadas del proceso de descentralización en América Latina, donde de 1995 a 2000 aumentaron un 65 por ciento los funcionarios municipales, como consecuencia del aumento de transferencias del gobierno central a los subnacionales (World Bank, 2002).

La causa de lo anterior, que puede considerarse como un problema público, es la siguiente: desde la perspectiva de la economía política, los mandos medios y superiores en el gobierno local no duran más de un trienio debido a que quienes ocupan los cargos deben dejarlos a otros políticos que desean su oportunidad de llegar a conquistarlos, para así acumular recursos financieros que acrecienten su patrimonio que les permitirá sostener sus carreras políticas, crear empresas o constituir sus propias organizaciones sociales (o las tres). Así es la realidad en la mayoría de casos, sin negar que excepcionalmente el cambio de gobierno sea una oportunidad para reconceptualizar problemas públicos o aplicar un enfoque de políticas públicas.

La supervivencia dependerá de un electorado construido sobre la base de la discrecionalidad en la distribución de fondos públicos en función de la lógica de intereses de grupo (Maurich, 2005). Los partidos clientelares dependen de su inserción dentro de redes sociales, especialmente en zonas con población de bajos ingresos, esenciales a la hora de captar votos. Las políticas gubernamentales son pintadas con colores partidistas, metafóricamente hablando; al final son estructuradas para compensar el impacto causado por la actividad electoral trianual.

La perspectiva partidista refuerza el proceso discrecional de políticas gubernamentales que no atiende problemas públicos –el enfoque de arriba hacia abajo. La burocracia se preocupa más por atender la maquinaria de los partidos que por el electorado y sus representados. Como las demandas sociales tienen un impacto en términos de oportunidad política y el político debe responder, lo prioritario es atender peticiones individuales. Este objetivo genera una cadena de instrucciones internas encadenadas, que siguen un ritual (procedimiento) hasta el ejercicio de los recursos correspondientes para cumplir la petición.

Lo que se enunció anteriormente explicaría también la persistencia del fenómeno de distribución de incentivos menores individualizados y de bajo valor unitario con criterios de clientelismo y asistencialismo (aún en contextos democráticos consolidados), en vez de promesas programáticas de bienes públicos, y buen rendimiento durante sus gestiones

al acercarse la repetición del ciclo electoral a nivel local⁸⁴. Conjuntamente, las camarillas políticas que apoyan a los partidos se apoderan del uso y aprovechamiento del equipamiento público donde se prestan los servicios correspondientes, lucrando con la utilización de los espacios públicos.

No encuentro otra explicación a la frecuencia trianual de la consulta electoral que implica la democracia representativa en el gobierno local. Una explicación a nivel macro político se encuentra en Przeworski (1998) quien postuló que, en general, las fuerzas políticas tienden a buscar establecer un pacto sobre la distribución de cargos y el contenido de las medidas políticas para reducir el nivel de conflicto político, y así crear incentivos para que los líderes políticos se mantengan dentro de los límites de la democracia (1998: 87). La recurrencia electoral se trataría, entonces, de un mecanismo de compensación.

La tasa de rotación de mandos medios y superiores en el gobierno local, así como su ingreso (o salida) con criterios ajenos a la calificación y desempeño en el gobierno local, sería consecuencia indirecta de un problema de incentivos selectivos al interior de los partidos políticos. De esta forma, la actuación de los partidos políticos en el nivel local queda lejos de la imagen idealizada de la teoría de la democracia.

El político involucrado en un gobierno *pro tempore* es un sospechoso; no genera confianza. Majone (2004) sustenta que los formuladores de políticas están en libertad de ignorar sus compromisos, por tanto no resultan creíbles. Como una legislatura no puede decretar quién conformará la siguiente ni una coalición mayoritaria puede tomar decisiones sobre otra, las políticas públicas son vulnerables a la impugnación.

⁸⁴ Según el Informe Latinobarómetro, México ocupa el primer lugar en clientelismo político entre 18 países de la región. Una investigación de FLACSO, UAM y CIDE validados por el IFE arrojaron que, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Compra y Coacción del Voto, uno de cada 7 ciudadanos (casi 8 millones de personas en el país) fueron sujetos a acciones de compra y coerción del voto., a más de 4 millones de mexicanos se les ofreció algún bien a cambio de su voto el día de la elección, y casi 2 millones habían tratado de ser persuadidos de votar durante celebraciones religiosas. En el segundo caso, se detectó que al menos el 8 por ciento de los ciudadanos votaron por factores coactivos y una cantidad similar dijo haber recibido algún incentivo para hacerlo. De las entrevistas cualitativas en el tercer caso se concluyó que los entrevistados aceptaron que la compra de voto es muy generalizada, pero también que muchos se prestan a vender sus votos a cambio de beneficios personales. Suplemento Masiosare, Núm. 425, domingo 12 de febrero de 2006, La Jornada, México.

Siendo el resultado de la democracia a nivel local un gobierno *pro tempore*, el problema del juego final⁸⁵ es particularmente grave para los políticos demócratas: “la limitación temporal inherente al requisito de que se celebren elecciones en intervalos regulares implica que las políticas de la mayoría actual siempre puedan ser subvertidas por una nueva mayoría con intereses distintos y, quizá, opuestos” (Majone, 2004: 147). Así, los políticos elegidos tienen muchos incentivos para faltar a lo pactado (aumentar la cobertura de servicios públicos) a cambio de beneficios de corto plazo.

Resumiendo, la capacidad del modelo de gobierno local democrático para la planeación de largo plazo y que genere efectos deseables desde el punto de vista normativo y político se ve socavada por la secuencia de elecciones locales en ciclos cortos, dada la influencia de grupos de interés. Literalmente, Przeworski (1998) afirma que el Estado es víctima de la invasión de grupos poderosos que promueven sus intereses materiales en la competencia democrática, quienes recurren al Estado antes que a las actividades productivas.

La corta duración del periodo de gobierno local no permite aislar la gestión pública de las presiones de corto plazo de grupos de interés, y refuerza la tendencia a reproducir políticas gubernamentales, de partido, que se concretan en programas presupuestales bajo la ejecución y control de unidades responsables de gasto que compiten por recursos disponibles para atender grupos de población que esperan que sus demandas y necesidades sean atendidas tanto durante los procesos electorales como de modo permanente (Rangel, 2006).

Por lo anterior, se ven debilitadas las instituciones del Estado que debieran distribuir efectivamente recursos a la sociedad para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. En otras palabras, se impide la construcción de una democracia sustentable (Przeworski, 1998). Además, se refuerza el monopolio de la implementación de políticas en manos del Estado y el control burocrático basado en el ritualismo (procedimiento).

⁸⁵ Los incentivos para fomentar/concluir un programa público decaen.

Así se trabaja sistemáticamente en un gobierno local, sin reflexionar sobre el aprendizaje del proceso de políticas públicas, la cobertura y el impacto de los programas, ni con un horizonte plurianual. No hay posibilidad de castigar al presidente municipal y regidores o reelegirlos con base en su desempeño como funcionarios electos. Así como hay bienes preferentes que el Estado debe fomentar, hay males preferentes que debería evitar (Stiglitz, 1988), como este que subyace en el diseño del gobierno local.

La reelección o la ampliación del periodo de gobierno local como mecanismo para contar con cuadros con mayor nivel de conocimiento, experiencia y profesionalización, permitiendo también continuidad de estrategias y programas, son debates centrales en la modernización de los ayuntamientos mexicanos (Acedo y Guillén, 2002 y cf. Recuadro No. 10).

Recuadro No. 10

La variación sobre el periodo de gobierno local en América Latina oscila entre 2 y 6 años, y existe una tendencia predominante a que exista reelección inmediata de miembros del ayuntamiento también en el ámbito local, con excepción de México, Colombia y Paraguay.

Fuente: Acedo y Guillén (2002).

Aunque considerada entre estos municipalistas mexicanos como una alternativa para permitir la continuidad de políticas municipales, la ampliación del periodo de gobierno local no está exento de polémica.

Dado el principio de no reelección consecutiva en México, para dar vuelta al problema de que la racionalidad de los partidos se impone sobre los objetivos institucionales (Cabrero, 1999), los pilares clásicos que pueden contribuir a corregir la falla en el diseño del gobierno local y asegurar una transición estable de políticas y programas destinadas al mayor público posible serían cinco:

- (i) en cuanto a personal de base, el servicio de carrera profesional, para limitar su movilidad y profesionalizarlos;
- (ii) los presupuestos plurianuales, para ampliar el horizonte de planeación de las inversiones públicas locales;
- (iii) limitar las facultades del alcalde para modificar políticas y programas;

(iv) acotar el interés personal de los políticos y los administradores públicos abriendo una brecha entre reguladores y proceso político⁸⁶;

(v) en cuanto a mandos medios y superiores por elección popular (alcalde, regidores), la reelección, lo que significa optimizar la rendición de cuentas con una oferta de razones como uno de los requisitos esenciales de la política pública, mediante la evidencia, la argumentación y la persuasión al conjunto de actores racionales (Aguilar, 2004).

Respecto al quinto numeral, una adecuada argumentación es parte del diseño de una política a fin de fijar los valores que se persiguen desde un principio, y sostenerlos con suficiente capacidad de persuasión a lo largo del tiempo (Merino, 2005). El administrador que debe explicar sus motivos tiende a tomar decisiones más razonables que las que tomaría en caso contrario, y está más expuesto a la vigilancia de la opinión pública” (Majone, 2004).

El servicio de carrera tiene que ver con un proceso de largo plazo, el segundo pilar es sólo una técnica, y los demás serían un tema de discusión partidista y de exploración reformista que excede el propósito de la tesis. Luego, voy a explorar el potencial de capacidad que tendría un sexto pilar: la colaboración entre Estado, sociedad civil y mercado (OE^OS^OM) para asegurar la prestación de un servicio público de manera continua. Para lo anterior, voy a examinar de manera general el panorama al respecto.

De cualquier manera, debo reconocer que pocos países en el mundo occidental tienen mecanismos institucionales para que haya continuidad de políticas y programas, entre ellos, el gobierno central de la República Francesa (cf. Recuadro No. 11 en la página siguiente).

⁸⁶ Una estrategia para dar credibilidad a las políticas consiste recurrir a la tecnología del compromiso que haga costoso o imposible echar atrás una acción estratégica. Ello se obtiene mediante la lógica de delegar funciones distinguiendo entre agentes y fiduciarios (cf. Majone, 2004).

Recuadro No. 11

Mecanismos para la continuidad de políticas de Estado en el Gobierno de Francia

Además de un servicio civil constantemente en operación, hay un mecanismo institucional desde 1946 que ha resultado exitoso para acompañar los primeros pasos de un nuevo gobierno. Se trata de una estructura especializada, la Secretaría de Gobierno, que coadyuva en la continuidad de la gestión cotidiana del gobierno por causa de ciclos políticos nacionales, de manera que orienta, asesora, alerta y capacita en el plano técnico, jurídico, administrativo y constitucional a los asesores de los Ministros para que éstos asuman sus responsabilidades. También contribuye a disuadir los excesos, es decir, la “cacería de brujas” en los altos niveles de la administración gubernamental.

Fuente: Carcasonne (1998); la síntesis y traducción es mía.

3.2 Innovaciones en la colaboración entre Estado y sociedad civil

A raíz de la crisis del modo tradicional de gestión de la administración hay un interés por buscar innovaciones locales. El CIDE, en colaboración con la Fundación Ford y la participación de diversas instituciones académicas y organismos no gubernamentales, a partir del año 2001 convocaron a los gobiernos municipales del país a participar en el Premio Gobierno y Gestión Local⁸⁷.

A través de ese certamen se les invita a presentar los programas y acciones de gobierno local que hayan demostrado resultados en por lo menos un año de operación⁸⁸. El propósito es contar con un catálogo que ayude a identificar y replicar innovaciones que mejoren las condiciones de la población, pues con frecuencia sucede que las mejores prácticas se estandarizan y pasan a ser medios aceptados (Armijo, 2004).

Para contar con conocimiento empírico de las innovaciones más sobresalientes, el CIDE integra una base de datos de tipo cualitativo, compuesta por fichas compiladas por diversos investigadores instituciones académicas, en cuya agenda figura también la cuestión del riesgo de interrupción o discontinuidad que podría jugar en contra de cualquier tipo de solución innovadora. Además de reseñar el entorno institucional donde se desarrollan las innovaciones, la mayoría de las fichas contienen esta percepción en una

⁸⁷ Los criterios mínimos de evaluación son eficiencia en el uso de recursos del programa, eficacia o logros de cada programa, sustentabilidad e institucionalización, construcción de ciudadanía en su operación, y transparencia en su gestión (Cabreró, 2004: 120).

⁸⁸ Un año de operación no permite saber si las innovaciones tendieron a hacer más eficiente la gestión.

sección bajo el título de “institucionalización y sustentabilidad del programa” o “lecciones aprendidas y transferibilidad del proyecto a otros municipios”.

La lectura de las fichas permitió concluir que dichos investigadores reconocen la primacía del actor, su capital político (la importancia de liderazgos para iniciar emprender un cambio institucional controlando fuerzas centrípetas y centrífugas dentro del aparato público), una coyuntura favorable como características comunes de las innovaciones, y su continuidad cuando han estado participando en dos certámenes o más, o han durado por más de 3 ciclos de gobierno municipal.

La idea en esta primera parte del capítulo es explorar esa base de datos, con conciencia de que una clasificación esconde una riqueza para fines analíticos. A continuación se construyó una tipología de casos típicos de colaboración OE^OS y un codificación hipotética útil para propósitos del análisis comparado, obteniéndose información sobre la participación social diferente de la que los investigadores del CIDE habían pensado generar.

Si bien la base de datos permite ubicar los ámbitos de actuación donde están sucediendo las innovaciones, es insuficiente para prever qué modelo específicos de colaboración funcionan y perduran bajo distintas condiciones. Esto sólo se puede saber mediante un vasto programa de visitas de campo para propósitos de evaluación.

Recuadro No. 12

Innovaciones	Edición 2001	Edición 2002	Edición 2003	Edición 2004	Total
Casos innovadores participantes	479	357	499	414	1,749
Casos innovadores basados en la participación ciudadana ⁸⁹	67	29	33	16	145

⁸⁹ En la actualidad los casos innovadores están agrupados en varios temas, como son conservación ecológica; desarrollo municipal; educación, cultura y deporte; infraestructura municipal; modernización administrativa; planeación urbana; política social; salud pública; seguridad y protección civil; servicios públicos; y transparencia y rendición de cuentas.

De un total de 1,749 innovaciones presentadas al certamen entre las ediciones 2001 y 2004 (cf. Recuadro No. 12 de la página anterior), 145 casos tuvieron como característica distintiva una colaboración entre Estado y sociedad civil; sin embargo, fueron siendo cada vez menores al final de ese periodo.

Después de la lectura y procesamiento de la información de las fichas de innovaciones semifinalistas distribuidas en 8 tomos que han sido publicados en total (dos por año), se encontró que habían sido incluidos en la base de datos como casos innovadores aquellos que se refieren a mecanismos para la atención de quejas, audiencias, visitas a comunidades, y canales de comunicación e información sobre derechos y obligaciones, a lo cual correspondería el código hipotético OE.

Por lo anterior, tuvieron que ser aislados en el análisis comparativo. Si bien el funcionamiento de los servicios públicos es frecuentemente una fuente de problemas para los ciudadanos, sucede que estos desconocen a quien dirigir sus reclamos –una oficina de quejas soluciona la resistencia de que sean recibidos directamente en los departamentos involucrados.⁹⁰ Pese a cualquier crítica, se debe aplaudir la iniciativa de registro sistemático de experiencias que ha emprendido el CIDE por primera vez en México.

El criterio de los investigadores para considerar como innovaciones los casos con participación ciudadana también fueron mudando entre el principio y el certamen 2005, lo cual hace evidente el contenido Recuadro No. 13 que presenta una tipología de instrumentos para la colaboración en los casos semifinalistas del premio.

Recuadro No. 13

Tipología de instrumentos para la colaboración	Edición 2001	Edición 2002	Edición 2003	Edición 2004
Órganos de consulta y deliberación asociados directamente a COPLADEMUN (OE^OS)	18	12	10	4
Órganos específicos para control, vigilancia y monitoreo (OE^OS)	2	1	2	1
Asambleas populares/Sesión de Cabildo (OE^OS)	1			

⁹⁰ Lo que quiero decir es que las ventanillas para que los ciudadanos presenten quejas y recursos para la defensa de sus intereses no son propiamente modelos de colaboración.

Asamblea indígena (OE^OS)	1	1		1
Colaboración entre Estado, organizaciones de la sociedad civil y empresas (OE^OS^OM)	4	2	1	2
Convenios de cooperación para obras (OE^OS)				1
Mezcla de recursos económicos (OE^OS^OM)	7		1	
Aportación de mano de obra (OE^OS)	7	5	1	
Comités de proyecto u obra (OE^OS)	3			1
Tequio (OE^OS)	4			
Subtotal	47	21	15	10
Erróneamente clasificados en participación ciudadana a (OE^OE)	2	3		1
Atención de demandas, quejas, visitas, audiencias (OE)	12	4	14	1
Comunicación e información de derechos y obligaciones (OE)	6	1	4	4
Subtotal	20	8	18	6
Total	67	29	33	16

Fuente: elaboración mía.

Respecto al decremento de casos de colaboración participantes el Maestro Rojo manifestó que al inicio del premio el tópico contaba con un rubro exclusivo, pero viendo que cada vez más postulan al premio políticas/programas que contienen un componente de participación social, no se justifica más un capítulo separado.

La lectura de los resúmenes de los casos semifinalistas en cada año permitió construir el Anexo 2, con las frases de los investigadores, señalando en cada caso la página que corresponde al tomo del certamen. Para observar el movimiento de la variable dependiente, se agruparon en tres diferentes valores de riesgo de interrupción (alto, medio y bajo). Cabe aclarar que la variable no pudo ser el desempeño, porque la supervivencia al menos durante un año de operación no es significativa, a diferencia de los casos atípicos que serán analizados en la segunda parte del capítulo, donde esta variable adquiere valores mayores a 9 años.

El examen de las frases permitió un conocimiento de los casos; se reemplazaron nombres propios por nombres comunes y variables, y se agruparon fenómenos en categorías. Al

final, progresivamente, se fue asociando la variable riesgo con el ámbito de actuación, y se recurrió a una codificación hipotética del modelo de colaboración detectado. Desafortunadamente, la información disponible no permite conocer a fondo los instrumentos utilizados para la colaboración (la institucionalidad). Ciertamente, dada la variedad de objetivos y contextos en los cuales se desarrollan experiencias de innovación seleccionadas por el CIDE, sólo es posible esbozar un horizonte general.

Antes de avanzar más con las inferencias, debe comentarse que el caso mexicano puede definirse como uno de superposición o yuxtaposición de diversos modos de colaboración entre Estado y sociedad civil, (Luna, 2005). Pero en la base de datos explorada no existe información detallada sobre los niveles de participación. Contrafactualmente, sólo puedo apuntar que si hay duplicación y superposición, el resultado esperado sería una disipación de energía social, tiempo y conocimiento, con un alto riesgo de fatigar cualquier fórmula de colaboración, resultando contraproducente para avanzar hacia estadios superiores de participación social en el proceso de políticas públicas.

Los modelos de colaboración que distinguen a las innovaciones que postularon al certamen del CIDE se presentan en una tipología en el Recuadro No. 13 de la página anterior, donde la comparación por semejanza permite destacar la predominancia de relaciones interorganizacionales de tipo bilateral en órganos municipales de consulta y deliberación para la aplicación de gasto público en obra nueva –como se puede apreciar también en el mismo Anexo 2, existen excepcionalmente casos que hacen referencia al mantenimiento y conservación.

Supuestamente, si persiste un modelo de colaboración basado en consejos (participación consultiva) es porque permite aglutinar intereses, dar jerarquía a los actores sociales, consultar y procesar demandas, y asegurar el control de situaciones por medio de peticiones al gobierno local que seguramente se canalizarán a través de partidos políticos para su capitalización política.

Siendo más específicos, se podría apostar la hipótesis de que la forma de acción colectiva basada en el mecanismo de dar voz a la sociedad en las políticas públicas no avanza hacia la fase de implementación porque es en ésta donde se ejercen recursos públicos para el cumplimiento de funciones de Estado, y que atraen el interés de las camarillas políticas cobijadas por los partidos políticos. Por otro lado, la sociedad civil no tiene en general los diversos recursos necesarios para diseñar e implementar cualquier tipo de políticas públicas.

La inferencia anterior es también una oportunidad para someter a prueba la teoría neoinstitucional. Según los teóricos de la corriente normativa (Peters, 2003) las instituciones siempre intentan primero reproducirse, y a lo largo del tiempo suelen endurecer su perfil de valores⁹¹. Las evidencias empíricas que se pueden obtener de base de datos del CIDE parecen confirmar esta teoría, porque revelan que el modelo preferido para encauzar la colaboración ciudadana es a través de consejos basados en una dinámica consultativa, cuya génesis e incentivos se encuentran en la Ley General de Planeación que data del año 1983.

Lo que no podemos derivar en este momento es si en la operación de consejos consultivos pesa el teorema de la imposibilidad de Kenneth Arrow⁹², en el sentido de que no es posible garantizar un resultado social transitivo o coherente al crecer el número de actores o individuos involucrados, haciendo imposible garantizar que las decisiones de grupo sean estables (Petrei, 1997). Empíricamente, la única pista general la provee la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal (cf. Capítulo 2) –por los niveles de tensión y conflicto que existen en la actualidad entre gobierno y órganos de participación social.

⁹¹ Pero cabe comentar que también existen pistas que hacen pensar en el enfoque histórico neoinstitucionalista: las decisiones que emanan de un sistema de gobierno tienen una influencia prolongada y definida sobre una política dominante. Los actores políticos crearon instituciones para aumentar su futuro poder político –mediante prácticas informales, como es el clientelismo.

⁹² Teniendo como antecedente la teoría de las decisiones colectivas de J. Buchanan, y posteriormente las elaboraciones de Anthony Downs.

Ahora bien, de la comparación por diferencia que se opera en el Recuadro No. 14 de la página siguiente, puedo hacer inferencias acerca de los modelos de colaboración en la fase de implementación. La característica similar es la colaboración OE^OS, pero los medios son distintos (instrumentos): el fenómeno (Y) o variable dependiente es el modelo de colaboración que es una función de variables independientes micro y macro: $Y = f(m_1, m_2, m_3...; M_1, M_2, M_3, M_4)$.

Por tanto, los atributos principales de la colaboración son el tipo de relación (variable macro, fórmula bilateral o trilateral, y un código hipotético), la tipología de instrumentos (variables como órganos, bases, convenios, estructuras), y el indicador es el nivel de riesgo de interrupción.

Aparentemente, los casos de colaboración más duraderos son aquellos donde la variable riesgo (RB) es más baja, como un indicador de institucionalización, la cual se mueve en los siguientes tres campos:

- (i) estructuras públicas autónomas y especializadas para la investigación y planeación a largo plazo; se trata de agencias externas a la organización tradicional de secretarías estatales de un gobierno local, quedando pendiente examinarlas desde la perspectiva de Majone (2004) como instrumentos para abrir una brecha entre reguladores y proceso político;
- (ii) relaciones interorganizacionales de carácter trilateral en obras y servicios públicos (agua potable y ecología); aparentemente, la probabilidad de utilización de este tipo relaciones aumenta significativamente en los municipios de mayor tamaño poblacional (capitales estatales); y
- (iii) convenios específicos entre Estado y OSC para la construcción y operación de equipamiento (básicamente identificadas con los códigos hipotéticos OSPU? S y OSPR? S).

Recuadro No.14
Modelos de colaboración

Tipología de instrumentos OE^OS	Edición 2001	Edición 2002	Edición 2003	Edición 2004
Mediante órganos de consulta y deliberación (corto plazo)	(3) OE^OS (RM), pág. 289 y 485, y (RB) , pág. 297. (1) OE^OS^OM (RM), pág. 45.	(8) OE^OS (RM), pág. 29, 131, 207, 273, 349, 421, 505, y 531 (1) OE^OS^OM (RM), pág. 89	(2) OE^OS (RM), pág. 107 y 189 (1) OE^OS^OM (RB) , pág. 175	(2) OE^OS (RB) , pág. 49 y 355
Con bases reglamentarias, técnicas y financieras como garantía de continuidad			(1) OE^OM (RM), pág. 287 (1) OE^OS (RM), pág. 513	(1) OE^OM (RM), pág. 303
Mediante acuerdos y convenios específicos de colaboración	(2) OE^OS (RM), pág. 547, (RA), pág. 181 (1) OE^OM (RB) pág. 315 (1) OE^OS (RB) pág. 519, donde OS=OSPU? E	(1) OE^OS (RM), pág. 449, donde OS=OSPU? E (1) OE^OM (RB) , pág. 491	(1) OE^OS (RM), pág. 55	(1) OE^OS (RB) , pág. 2, donde OS=OSPR? S (1) OE^OS (RA), pág. 12, donde OS=OSPU? S (1) OE^OS^OM (RA), pág. 25, donde OS=OSPR? S (1) OE^OM (RB) , pág. 37 (1) OE^OS (RA), pág. 146, donde OS=OSPU? S y OSPR? S (1) OE^OS (RM), pág. 235 (1) OE^OS (RB) , pág. 468
En estructuras especializadas de investigación, planeación y coordinación (largo plazo)	(1) OE^OS^OM (RB) , pág. 263	(1) OE^OS^OM (RM), pág. 153 (1) OE^OS (RB) , pág. 193		

Fuente: elaboración mía. (1) Un número entre paréntesis significa que se encontró "X" número de casos; RA: Riesgo Alto; RM: Riesgo Medio; RB: Riesgo Bajo; el número de página corresponde al del volumen correspondiente a la edición del certamen (cf. Bibliografía).

Aparentemente, la probabilidad de aplicación de modelos trilaterales aumenta significativamente en los municipios de mayor tamaño poblacional (capitales estatales).

Esta hipótesis sería congruente con aquella de Roitter (2005) sobre la existencia de una correlación entre clases medias urbanas y grado de desarrollo del tercer sector. También sugiere que a mayor escala se necesita construir un sistema de gobernabilidad con los tres subsistemas.

La alianza de OE con las universidades y grupos con autoridad científica y académica, por su calificación para emitir un juicio objetivo y neutro, parece contribuir a la continuidad de estudios/investigaciones, proyectos culturales, informáticos y de protección al medio ambiente⁹³. Recuerda a las sociedades técnico-científicas y culturales en las capitales estatales del país que a mediados del siglo XX quedaron a salvo de ser absorbidas por el Estado (cf. subcapítulo 2.1). Este hallazgo es importante para justificar la pertinencia de los casos atípicos que serán examinados en su capacidad y desempeño en la segunda parte de este capítulo.

Desde otro ángulo, la evidencia sugiere que se generan equipos externos de apoyo para realizar el trabajo técnico, como una estrategia de búsqueda gubernamental de legitimación, que ayude al mismo tiempo al cuidado del ejercicio del gasto público. Las reglas del juego formales (acuerdos y convenios) para mezclar fuentes de recursos destinados a un programa determinado, entre diferentes niveles de gobierno, entre gobierno y universidad, con empresas privadas y con la población, aparecen recurrentemente en las innovaciones documentadas por el CIDE.

Aunque puede advertirse también que según la teoría del principal-agente, las relaciones contractuales siempre están dominadas por cuestiones de incertidumbre, información incompleta o asimétrica; siempre una de las partes obtiene ventajas de la situación (Petrei, 1997: 19). Pero esta hipótesis solo podría ser confirmada o desechada mediante visitas extensas de campo, lo que rebasa el alcance de la tesis.

⁹³ Hay que aclarar que esta participación es diametralmente diferente de la técnica de la representación de intereses que postulan los neoinstitucionalistas sociológicos.

Mientras tanto, se puede decir que *a priori* la incorporación de civiles-académicos en comités de organismos públicos permite contar con juicios competentes. Más que un criterio de representación, su presencia responde a un criterio de prestigio respecto a recursos con que cuenta (información, conocimiento, habilidades). Asimismo, serviría para representar teorías o paradigmas con relación al problema público que se va a atender (Luna, 2005: 127), cuya mejor expresión empírica se encuentra en los casos atípicos expuestos en el capítulo 4 de la tesis. La fuerza del prestigio se emplea para compensar la falta del compromiso del político y administradores públicos con las políticas públicas; con ella pueden resistir la interferencia de agentes políticos.

Como aclaré desde un inicio, todas las inferencias anteriormente expuestas sólo son preliminares –ningún argumento en este capítulo puede ser considerado como concluyente. Otras deducciones que se pueden proponer de la lectura sistemática de las fichas serían las siguientes:

- (i) las bases reglamentarias, técnicas y financieras parecen no ser una garantía suficiente de estabilidad ante la renovación trianual del ayuntamiento;
- (ii) las prácticas de gobierno basadas en la toma de decisiones y acciones participativas, incluyendo el sistema de usos y costumbres de la comunidad en la toma de decisiones, donde la idea de participación se convierte en una ideología completa, es válida exclusivamente para regiones específicas del país (por ejemplo, en Oaxaca)⁹⁴; y
- (iii) la coordinación intermunicipal, apenas está surgiendo en el país, particularmente acotada al manejo de residuos sólidos.

Finalmente, entre los semifinalistas para el certamen 2001, se encontraron dos casos de colaboración para la construcción y operación de equipamiento, del tipo OE^OS^OM, donde OSPU? S, y que son pertinentes para establecer una comparación por semejanza con los casos de la segunda parte de este capítulo de la tesis, si consideramos que las variables que se mueven son el indicador de supervivencia (años), la relación entre tres subsistemas, y su carácter orientado a lo público.

⁹⁴ Cabe mencionar que el análisis de Ziccardi (2002) de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 permite derivar diferencias culturales por región, como una variable con fuerte poder explicativo tratándose del caso extremo en Oaxaca que será revisado en la tercera y última parte del Capítulo 3.

En primer lugar, se trata del Programa Fundación Villa Esperanza 2000, en Mexicali, Baja California, para crear equipamiento destinado a la asistencia social (cf. Recuadro No. 15).

Recuadro No. 15

Programa Villa Esperanza 2000

Mexicali, Baja California

Finalista del Premio Gobierno y Gestión Local -- Edición 2001

Consiste en un fraccionamiento urbano de 62,652 metros cuadrados con todos los servicios, aportado por el Ayuntamiento de Mexicali (1998-2001), para ser utilizado por instituciones y servicios dedicados a la política social, ya sean del propio ayuntamiento, de organizaciones no gubernamentales o iniciativas que combinen recursos de distintas fuentes. Se elaboró un reglamento municipal que establece el uso del suelo, condiciones y procedimientos que garantizan ese objeto único para el fraccionamiento. Paralelamente, se promovió la integración de una asociación denominada Fundación Villa Esperanza 2000 como institución de beneficencia privada. Esta organización, integrada por reconocidas personalidades locales, particularmente empresarios, fue creada con el propósito de establecer una responsabilidad compartida entre el DIF municipal y la sociedad local, en la administración del fraccionamiento y en la obtención de recursos para los programas y centros instalados en éste.

Para cumplir con sus tareas, la Fundación tiene dos órganos principales: un patronato propio, como fuente de recursos, y un consejo de administración. Mediante esta articulación con una organización social creada específicamente con ese objetivo, los recursos aportados por el ayuntamiento se suman a los aportados por las actividades y donaciones obtenidas por la Fundación. Por el lado administrativo, se establece un mecanismo que permite la supervivencia del proyecto independientemente de los cambios de administración en el ayuntamiento. La administración de los centros de asistencia social instalados replican el modelo de relación entre el DIF y la Fundación Villa Esperanza. Este programa de política social aborda sus metas de política social manera integral, instrumentado desde el gobierno municipal pero al mismo tiempo con plena participación de la sociedad civil, tanto organizada como a título individual, trascendiendo las usuales formas fragmentadas o circunstanciales, con bases operativas que le permiten continuidad. Se deja atrás un concepto fragmentado, ocasional, de la política social, para dar paso a un concepto integral, moderno, con el propósito de destinar recursos y calidad suficientes para la atención de estos problemas.

Fuente: Cabrero, Enrique, (coord.) (2002: 519-526).

El segundo caso se refiere al Centro de Rehabilitación Unidos por Santiago, en Nuevo León (cf. Recuadro No. 16). La información disponible apunta a que un funcionario municipal participó al mismo tiempo en una asociación civil con un cargo honorario – dicho en otras palabras, se disolvió el límite entre lo público y privado.

Desafortunadamente, no existe información documentada sobre la reacción de la instancia fiscalizadora por el hecho de que un funcionario público ocupe un cargo honorífico en una OSC que trabaja en el mismo sector. El aparente riesgo de conflicto de interés también se encontrará presente en la fase de inicio de la operación de uno de los casos atípicos, que se justificó como un recurso de transparencia interna dentro del aparato público (el caso del Parque Ecológico Xochimilco, A.C.), en una época cuando el tema no era debatido todavía.

Recuadro No. 16
Centro de Rehabilitación
Unidos por Santiago
Santiago, Nuevo León
Finalista del Premio Gobierno y Gestión Local -- Edición 2002

En el 2000, se estimó que el 5.28 por ciento de la población del municipio de Santiago presentaba alguna discapacidad. Ante este hecho, la Presidente del DIF municipal se dio a la tarea de buscar recursos para remodelar el centro municipal de rehabilitación existente el cual medía 52 m² de área y que daba servicio en condiciones poco óptimas y si el equipo suficiente para generar una rehabilitación integral. En este proceso de búsqueda de recursos, la comunidad de Santiago se asoció y formó una A.C. denominada "Unidos por Santiago", mismos que nombraron a la Presidenta del DIF como su presidenta honoraria, y organizan su primera actividad convenciendo a los restauranteros del municipio, para que aportaran su tiempo, esfuerzo y alimentos para organizar la 1ra muestra gastronómica de Santiago, y en donde los fondos recaudados serían para el proyecto en cuestión. El presidente municipal gestionó por su lado un esquema de cooperación 4x1 por medio del programa de Participación Ciudadana de tres actores gubernamentales y la sociedad, aportando cada uno parte del dinero y con ello se inició la obra previa autorización del Cabildo.

Una vez terminada la obra, hubo que acondicionarla con el mobiliario necesario y equipo para la atención de discapacitados, contratar dos nuevos terapeutas; pagar mensualmente gas, material médico, energía eléctrica y mantenimiento con cargo a los gastos operativos del DIF. Se aprovechan también los esquemas de servicio social y profesional de un psiquiatra, un pasante de psicología y dos pasantes de odontología. Además, reciben el apoyo también del director de salud, que en su tiempo libre va y asiste a la clínica; del CREE de Nuevo León, que los apoya dándoles en comodato algunos de los equipos que utilizan. A los jóvenes discapacitados se bajo coeficiente intelectual se les enseña la forma de elaboración de embutidos, los que son vendidos a comerciantes contactados por el DIF y la dirección de salud municipal, y las ganancias son repartidas equitativamente entre los jóvenes participantes. La administración actual reconoce que el esfuerzo y lo logrado hasta ahora es una simple cuestión de voluntad, y esperan a que sea el patronato el que presione a las siguientes administraciones para que no dejen que el centro se descuide y se venga abajo.

Fuente: Cabrero, Enrique, (coord.) (2003: 449-458).

Ahora, haciendo una comparación entre ambos modelos trilaterales, las semejanzas se encuentran en el control de la variable riesgo de interrupción del programa por causa de cambios de administración en el ayuntamiento (Cabrero, 2002: 523), en la finalidad (operar y mantener equipamiento para programas sociales), y en la lógica de funcionamiento (orientación a lo público).

El código hipotético OE[^]OS, donde OSPU? S sintetiza la finalidad y lógica de funcionamiento en ambos casos: son organizaciones del tercer sector de carácter público, constituidas por el influjo de razones de Estado, para cumplir funciones públicas. En mi opinión, la innovación reside en que se trata de un modelo nuevo de colaboración basado en prácticas pensadas y preparadas para que duren, que permite crear la confianza entre partes.

En ambos casos, el código trilateral OE[^]OS[^]OM denota una sinergia de acciones y recursos disponibles para la construcción, operación y mantenimiento de equipamiento

para un servicio público: obligaciones jurídicas, recursos de la hacienda pública, recursos de la filantropía privada, recursos que se disponen a través de la competencia lucrativa y el sistema de precios, y los recursos de las organizaciones sociales de ayuda y autoayuda.

Finalmente, la construcción de un código bilateral o trilateral de un modelo de colaboración nos sugiere que la voluntad y esfuerzo de un actor no es suficiente para garantizar continuidad de programas y servicios públicos. Pareciera que la fuerza de la colaboración de más actores asegurando una causa tiene el potencial de estabilizar programas y aislarlos de ciclos políticos. Es expresión de una interdependencia de incentivos, actitudes, recursos y de una dispersión estructurada de poder (una red) entre OE, OM y OS, con capacidades diferenciadas.

¿Los casos atípicos que se analizarán en el siguiente capítulo pudieran ser considerados también como notables si participaran en un certamen a la innovación local? Considero que más bien deben ser concebidos como casos innovadores, es decir experimentos premeditados por sus creadores, cuantitativamente menores pero cualitativamente superiores. Si habría o no imitadores de esos casos atípicos, las reflexiones en el capítulo de conclusiones pueden permitir arrojar algunas hipótesis al respecto.

Pero *a fortiori*, los casos atípicos han sobrevivido porque no generan rentabilidad política, y como veremos más adelante, el costo de desmantelarlos puede ser más alto para el gobierno en vista de la capacidad mediática de quienes están blindándolos.

CAPITULO 4

ANÁLISIS DE CASOS ATÍPICOS Y UN CASO EXTREMO

*Primera parte: casos atípicos*⁹⁵

4.1 Antecedentes

Antes de la elección de jefes delegacionales en el D.F. que actualmente duran en el cargo un trienio, la rotación de cuadros en la administración de la ciudad se presentaba en promedio cada 2.2 años. Como fue explicado en el capítulo 2, un grupo de ciudadanos cuyos nombres son del dominio público, fue nombrado en 1988 para hacerse cargo de la administración del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), y encontró que en este contexto la capacidad institucional existente era menor a las necesidades y problemas tales como la población en situación de pobreza, exclusión, marginación o vulnerabilidad social, ni traducía expectativas de ciertos grupos de profesionistas, amplios y diferenciados, como son los profesionistas de la cultura y la medicina.

Había un déficit de espacios para fomentar la música, el teatro, el complejo proceso de lectura (literaria y poética), y la venta de libros a bajo costo, y no había recursos para construcción de obra nueva, ni había mecanismos institucionales para encauzar las iniciativas de grupos profesionistas interesados en la protección del medio ambiente. En suma, no había instituciones gubernamentales para cobijar y preservar zonas naturales y la formación de nueva cultura.

⁹⁵ Esta sección fue desarrollada gracias a las entrevistas concedidas por personalidades como la Dra. Alejandra Moreno Toscano (Presidenta de la Fundación Carmen Toscano, I.A.P. y exSecretaria general de Desarrollo Social del D.D.F.), la Lic. Maria del Carmen Ferez (Directora de la Fundación Casa del Poeta, I.A.P.), el Dr. Erwin Stephan Otto, el Lic. Carlos Arthur (Director e investigador, respectivamente, del Parque Ecológico Xochimilco, A.C.), la Lic. Olga Jaso (abogada litigante), el Ing. José Remberto Rodríguez y el Maestro Gustavo Martínez (Coordinador Operativo y Director Cultural, respectivamente, del Parque Ecológico y Recreativo Huayamilpas), el Maestro Philippe Ollé-Laprune (Director de la Casa Refugio Citlaltépetl, A.C.), la Arq. Pilar Rodríguez (Directora de Consorcio Dario, S.A. y exSubdelegada de Desarrollo Social en Xochimilco), la C.P. Esperanza Lozano (funcionaria del G.D.F. y exdirectora de casas de cultura en Tlalpan y Venustiano Carranza), y el Maestro Guillermo Díaz (Director de la Casa de la Cultura de Tlalpan. Agradezco también a la Maestra Martha Chargoy de la Asamblea Legislativa del D.F. sus gestiones para obtener las citas en las delegaciones del G.D.F.

Por sus antecedentes explicados en el Capítulo 2, ese grupo de ciudadanos conocía las variables de las instituciones desde el punto de vista intelectual, por tanto podían anticipar que los intentos por ajustar el sistema desde adentro se toparían con intereses del sindicato e inercias burocráticas, por lo menos. Un cambio institucional tomaría tiempos extensos, más allá de la duración promedio del periodo de administración pública local.

Su capacidad de diagnóstico y pronóstico les permitió aventurarse en una innovación institucional premeditada. Consistiría en atender a ciudadanos con necesidades no reconocidas por las políticas gubernamentales, para que, en vez de depender de un subsidio gubernamental, su futuro se financiará con una mezcla de recursos (públicos, privados, sociales), una parte de los cuales sería generado a través de la prestación de servicios a bajo costo. De esta manera, se convertirían en socios del sector público en la implementación de los programas correspondientes.

La organización y constitución legal de grupos dispersos y la creación de un *modelo ciudadanizado* (MC) estuvo definida más por un proceso experimental que por una operación predeterminada basada en una metodología. Partiendo de la premisa de la capacidad de la sociedad para prestar servicios públicos, el grupo de ciudadanos convertido en autoridades administradoras del D.D.F, alentó que tanto ciudadanos dispersos como comunidades de profesionistas se le unieran para organizar una sociedad en red para la operación y mantenimiento de un equipamiento público.

En el sentido anteriormente expuesto, las acciones emprendidas por las autoridades del D.D.F. fueron dos:

(i) prestar asistencia técnica a técnicos/profesionistas para que constituyeran sus propias organizaciones, de manera que pudieran sostener una estructura colectiva a largo plazo y así prestar servicios que les generaran una renta con la cual pudieran alquilar espacios para desarrollar sus actividades especializadas⁹⁶; en este caso, se trataba de grupos de

⁹⁶ Así fueron creadas la Orquesta Juvenil Mexicana, A.C., la Institución Coral de México-Coro Filarmónico de la Ciudad de México, A.C., y la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México, S.C. Pero una de las causas que llevaron a que algunos de esos proyectos dejaran de funcionar fue la política económica de contención salarial después de 1994

profesionistas de bajos ingresos, y cuyas iniciativas normalmente se ven obstaculizadas por riesgos económicos si los costos de los servicios prestados no pueden ser absorbidos por los usuarios; cotidianamente estos grupos se enfrentan al dilema de elevar sus precios de acceso en cuyo caso se enfrentan a una reducción de la demanda o de no aumentarlos operarán con pérdidas (Grefe, 2003); y

(ii) dialogar y convenir con células de ciudadanos notables la creación de sus propias organizaciones para que, conjuntamente con la administración de la ciudad, se encargaran de prestar servicios al público, sin fines de lucro, como un valor que promueve la acción colectiva, para atender nuevas necesidades sociales: la protección al medio ambiente, y la gestión cultural a escala local⁹⁷; por las razones que se exponen en la descripción de los casos atípicos, se recurrieron a dos tipos de personalidades jurídicas, asociación civil o institución de asistencia privada.

Respecto a la atención de nuevas necesidades sociales, se creó un modelo de operación y mantenimiento del equipamiento público manejado por una OSC, la Casa Ecuador para los Niños de la Calle, A.C., y se constituyó el Fideicomiso de inversión pública y privada para apoyo de programas a favor de los niños de la calle de la ciudad de México (OE^OS, donde OS es filantropía empresarial) para reunir fondos de la sociedad, necesarios para la operación de dicha casa.

En otros campos vitales para la vida en la ciudad, se fomentó la creación de organizaciones como la Fundación Ciudad de México para Promover la Información, Educación y Prevención de Desastres Sísmicos, I.A.P., y por primera vez en la ciudad, el Fideicomiso privado de inversión para la captación y aplicación de recursos financieros para el programa de revitalización del centro histórico de la ciudad de México (OE^OM^OS) conjuntamente con otro fideicomiso privado que se denominó “*Échame una Manita*”.

que redujo los ingresos de las familias. Entre otros, por una casualidad, se supo que un grupo de enfermeras de los servicios públicos de salud que había pedido apoyo para mejorar sus ingresos y que había recibido la asistencia técnica para constituirse como asociación civil para prestar servicios privados, años más tarde se convirtió en una agencia famosa en el mercado por su tamaño, Florence Nightingale.

⁹⁷ El concepto sobre lo local se refiere a los asentamientos físicos de la actividad social ubicada geográficamente. La unidad puede ser el municipio, la delegación o bien se podría establecer una unidad que abarque menos (comunidad, barrio) o más (regional).

Para la protección del medio ambiente se crearon OSC como son el Parque Ecológico Xochimilco, A.C., el Parque Ecológico de Loreto y Peña Pobre “El Manantial”, I.A.P. (más bien una OPSU? M porque el terreno fue donado a la ciudad por parte del grupo financiero Inbursa, S.A.). En cuanto a cultura nueva, se impulsó el Fideicomiso de Estímulo al Cine Mexicano (OE^OS^OM, donde las OS son sindicatos), y un banco de datos sobre programas que se implementan en la ciudad que normalmente solo circulan internamente, para que estén al alcance del público a bajo costo, a través de Ciudad de México-Librería y Editora, S.C.

Para el fomento de la lectura literaria, se gestó el proyecto de la Fundación Casa del Poeta, A.C. Años más tarde, cuando hubo por primera vez una elección de jefe de gobierno y sucedió una alternancia política en el gobierno de la ciudad, se constituyó la Casa Refugio Citlaltépetl, A.C., al mismo tiempo como albergue de escritores perseguidos en sus países de origen, como también un espacio para la difusión cultural en la ciudad.

El común denominador inicial de los tres casos atípicos por analizar comparativamente en esta tesis, el Parque Ecológico Xochimilco, A.C., la Fundación Casa del Poeta, I.A.P., y la Casa Refugio Citlaltépetl, A.C., consiste en un esquema operativo de obra pública manejada y administrada por una OSPU? E comprometida a conservar y mejorar un equipamiento prestado por el gobierno, utilizando para ello los ingresos generados por la operación del mismo, con el objetivo esencial de alcanzar a mediano plazo la sostenibilidad financiera.

La confianza entre dos partes (OE^OS) se concretó en una forma de regulación (un crédito simbólico) que se sustenta sobre la base de expectativas racionales (Revilla, 2000), es decir, capacidad de ofrecer resultados (proveer un servicio público) y hacerlo bien, sin fines de lucro. Según los teóricos del capital social, principalmente Coleman, la estructura de una relación de reciprocidad permite estabilizar expectativas entre participantes al facilitar un mayor nivel de obligatoriedad, para que las personas se interesen en producir el tipo de capital buscado.

La capacidad del MC para alcanzar fines de acción colectiva también fue una variable dependiente de la estructura de gobernabilidad creada para su funcionamiento: reglas del juego o más bien “reglas de la casa”, consistentes en un permiso administrativo temporal y revocable, un convenio de aportación, y rendición de cuentas que permitiera confirmar esfuerzo, tiempo dedicado y recursos obtenidos.

Aunque se desarrollaron evolucionaron de manera separada, en cada MC subyacía la idea de materializar un paradigma diferente de gestión por objetivos, participación social en la operación y mantenimiento, y construcción de redes de apoyo económico y técnico entre sector público, privado y social. Sumar recursos para aumentar la cobertura de un servicio público.

Desde la teoría, este modelo permitía diversas interpretaciones; si el lector quiere, puede denominar las experiencias con vocablos ingleses como “*social outsourcing*”, o “externalización”, o “contractualización”, pero siempre teniendo en mente que en los casos atípicos no hay una prestación de servicios de naturaleza competitiva con métodos de funcionamiento del sector privado o del sector público.

Con certeza no se trata de concesiones porque el gobierno no percibe recursos por el préstamo temporal de un inmueble público a una OPSU? E para su operación y mantenimiento. No hay un contrato administrativo por el cual el gobierno le encargue a un particular la gestión de un servicio público, donde éste asume gastos, riesgos y peligros, y habiendo de por medio una remuneración a ser percibida por parte de los usuarios. En cambio, en el MC la contribución de los grupos de profesionistas consistía en una aportación económica inicial, y recursos de capital social para operar y mantener el equipamiento, con la expectativa de ser multiplicados para asegurar su sostenibilidad.

También es el momento para subrayar una limitante del MC. Dominó la apropiación exclusiva del modelo por parte de la Secretaría General de Desarrollo Social en el D.D.F. En menos de 5 años se hizo el diseño e implementación de MC, pero no hubo tiempo para generalizar el discurso dentro del aparato público central y sus delegaciones, lo que

llevó al confinamiento del modelo a una sub-organización dentro de una cultura dominante basada en la ejecución directa gubernamental para la prestación de un servicio público.

La prueba de que la idea del MC de operación y mantenimiento de equipamiento se mantuvo para garantizar el cumplimiento de un compromiso moral con carácter internacional a pesar de cambios de gobierno y alternancias políticas, se encuentra en el hecho de que seis años después, se replicó el modelo para crear y operar la Casa Refugio Citlaltépetl, A.C.

A pesar del intento de llevar el tema a la agenda de discusión de la primera Asamblea de Representantes, por sus limitadas atribuciones, en ese momento no era el foro ideal para proponer su inclusión en la agenda de los temas de la ciudad. Hasta la fecha, el confinamiento organizacional en que se encuentra el MC ha impedido que se produzca una reflexión sobre las lecciones aprendidas.

La rapidez con la que fueron creados los casos atípicos, impidió:

- (i) institucionalizar sistemas de monitoreo de la evolución de la innovación y su evaluación sistemática, y
- (ii) contar con la validación de la institucionalidad fiscalizadora del gobierno acerca de los recursos puestos a disposición de OSPU? E para asegurar su operación y mantenimiento.

Los puntos anteriormente expuestos explicarían el hecho de que los casos atípicos son marginales en cuanto a importancia cuantitativa. Lo que puede decirse es que una vez que el grupo pionero de los MC salió del D.D.F en 1993, llegaron sucesores del mismo partido político pero con una visión centrada en la superioridad del gobierno en la acción pública, y criticaron haber encontrado “casitas”⁹⁸ por todos lados cuando asumieron la

⁹⁸ En alusión a la Fundación Casa del Poeta, I.A.P., la Casa de la Música Mexicana, A.C., la Casa Ecuador para Niños de la Calle, el Museo Casa León Trotsky, la Casa del Teatro A.C., y varias más. Por ejemplo, la Casa de la Música se instaló en una antigua fábrica de impresión de textiles de finales del siglo XIX, destruida por los sismos. En ella se aprendería a ejecutar instrumentos del repertorio típico mexicano. Tiene una fono-biblioteca reunida por donaciones de partituras y grabaciones. Ha recibido muchos premios internacionales. Ha recibido apoyo del D.F., el IMSS, la SEP, y

administración de programas sociales y culturales en la ciudad. Los sucesores estaban imposibilitados de comprender el espíritu del modelo porque su prioridad fue proyectarse políticamente mediante acciones clientelares financiadas con los recursos presupuestales disponibles –y fui un testigo de ello.

Además, así como el horizonte de la autoridad hacendaria le impide comprender subsistemas que no sean Estado y mercado, la racionalidad formal de los fiscalizadores, también contribuyó a impedir la repetición cuantitativa y ampliación cualitativa del MC. Este hecho es expresión de una administración pública que se orienta por un enfoque de arriba hacia abajo (*top-bottom*): todo debe resolverse mediante ley y mando. Las formas institucionalizadas de control interno gubernamental ponen el acento en el cumplimiento de la legalidad de la actuación, pero no en el cumplimiento de los objetivos, y las auditorías que realizan las contralorías gubernamentales no miden efectividad.

Una informante calificada, la Lic. Olga Jaso, quien fue asesora jurídica de la Secretaría General de Desarrollo Social del D.D.F., comentó que después de 1994 cuando el grupo de ciudadanos que impulsaron los MC fue remplazado en el D.D.F. por sucesores del mismo partido y más adelante de un partido de oposición, sucedieron tres fenómenos, muestra de la resistencia de la burocracia a perder control, y acto reflejo de supervivencia de un Estado todopoderoso (Aguilar, 1997):

(i) con base en la exigencia de la regularidad procedimental, los sucesores del mismo partido impulsaron sanciones administrativas a los exfuncionarios que habían promovido los MC por haberse disuelto el límite entre lo público y lo privado; tanto por su participación personal en patronatos de asociaciones civiles, como por la transferencia de recursos a entidades que no eran gubernamentales;

es un gusto visitarla por ser un espacio vivo de transmisión de la cultura popular. Actualmente sigue siendo una escuela libre de música, sin requisitos de edad ni de secuencia académica. Ha sido semilla de varios grupos musicales que después consiguen mantenerse con sus presentaciones privadas. Al parecer, de acuerdo con un informante calificado, el gobierno de Cuba copió el modelo y lo extrapoló en La Habana. Pero un informante calificado comentó que el Instituto de Cultura del D.F. ya no puede sostener la ayuda anual de recursos públicos para el funcionamiento de esta casa. Respecto a la Museo Casa León Trostky, para que diera servicio al público se adquirió un edificio adjunto que funcionaba como un centro privado de *squash*. Ahí se ubicó la biblioteca de Rafael Galván, un líder del movimiento obrero, y para administrar el conjunto se creó la organización Derecho de Asilo y las Libertades públicas, A.C.. Es uno de los museos que atrae a más visitantes extranjeros en el D.F. (después de la casa de Frida Kahlo).

(ii) aunque fueron expedidas reglas de carácter general para regular la participación de dependencias gubernamentales en fideicomisos no públicos, esta figura fue utilizada en exceso por parte de los subsecuentes grupos sucesores del mismo partido en el D.D.F. entre 1995 y 1998;

(iii) a partir de 1999, cuando otro partido llegó al gobierno de la ciudad, se restringió la constitución de fideicomisos debido a que el secreto fiduciario limitaba la transparencia del manejo y destino de recursos públicos; además, las reglas de operación del presupuesto de egresos del G.D.F.⁹⁹ normaron que no se podían utilizar recursos públicos para crear entidades de carácter privado, de lo contrario tendrían que someterse a las reglas de los organismos públicos¹⁰⁰.

4.2 El modelo de gestión directa gubernamental

Por los hallazgos en campo durante la realización de entrevistas, fue necesario distinguir dos momentos históricos en la operación y mantenimiento de equipamiento público. Antes y mientras se constituían los casos atípicos, prevalecía/prevalece un modelo de gestión bajo ejecución directa gubernamental (MG) de parques recreativos y de casas de cultura.

Los detalles fueron conocidos a partir de entrevistas abiertas sostenidas con una exsubdelegada de desarrollo social en la Delegación Xochimilco en el periodo 1989-1992, y una exdirectora de varias casas de cultura en las delegaciones Tlalpan (1992-1995) y Venustiano Carranza (2000-2003), y Alvaro Obregón (2005), delegaciones cuyas características contextuales promedio se aproximan a aquellas donde se ubican los casos atípicos.

⁹⁹ Cabe mencionar que por la reforma al artículo 122 constitucional, desde 1996 se transformó la naturaleza jurídica del D.D.F., para contar con un gobierno propio, el G.D.F.

¹⁰⁰ Los artículos 460 y 462 del Código Financiero del G.D.F. dictan que cualquier organismo que tenga fondos públicos tiene que ser aprobado por el Jefe de Gobierno representado por el Secretario de Finanzas. Todas las dependencias tienen la obligación de informar en qué están utilizando sus recursos, y está prohibido que se le está dando dinero constantemente a un organismo que no sea público, por ejemplo, el pago de sus nóminas.

En el desarrollo de las entrevistas se averiguó que por muchas décadas el gobierno tendió a producir equipamiento a gran escala, especialmente deportivo y cultural, a raíz de la Olimpiada de 1968 –incluso el personal de base fue contratado en esa época. Esta construcción se realizó mediante contratos basados en insumos. Una vez finalizada la construcción, la autoridad tiene la responsabilidad de prestar servicios públicos y mantener el activo. Su operación y mantenimiento tiene un costo; como en la mayoría de los casos se trataba de grandes equipamientos públicos, que incluso recibían reconocimientos por su arquitectura, sus recursos materiales son específicos, por lo que pierden mucho de su valor si se les da otros usos.

Con el paso del tiempo, su destino fue modificado por la influencia de grupos de interés, que defienden sus intereses particulares (por ejemplo, ligas deportivas, presuntos profesores de actividades culturales). Se apropiaron del uso del espacio público, y determinaron la programación de eventos, como veremos más adelante –la implementación orientada desde los niveles inferiores del gobierno. Según Fox (2004), las instituciones operan con base en una combinación de relaciones de poder formales (mandatos oficiales, recursos) e informales, pero cuya interacción es opaca. Las relaciones de poder informales incluyen relaciones de capital político, entendido como una combinación de redes de capital social, capacidad para movilizar recursos institucionales, así como voluntad y capacidad para usar los medios de comunicación sobre cuestiones que están en juego, buscando cambiar el equilibrio de poder (Fox, 2004).

De manera fiel, la Lic. Esperanza Lozano, una de las exfuncionarias responsable de casas de cultura delegacionales comentó la recurrencia de la siguiente petición de uso temporal de un espacio: “Ustedes tienen la obligación de prestarme un lugar, y yo traigo a mi público”, a cambio de la promesa de compensar con servicios gratuitos posteriores que nunca se realizaban. Por lo demás, agregó que “a la gente le interesaba el uso de las instalaciones pero no su conservación”.

Interrogada en conexión a lo anterior, la Arq. Pilar Rodríguez, exsubdelegada de desarrollo social, respondió que sin esos usuarios que acostumbraban obtener un usufructo del equipamiento público de esa manera, no habría programas ni servicios en las delegaciones, dada la falta de presupuesto para ello. En resumen, aclaró que “hay muchas actividades que sin el interés personal de los usuarios no se llevarían a cabo por parte del sector público por carencia de recursos; la población local de bajos ingresos vive hacia el exterior, y no puede sufragar servicios privados para organizar sus eventos familiares y religiosos”. El comentario final de la Arq. Rodríguez fue: “La población depende absolutamente del apoyo público para desarrollar sus festividades. Hay una relación utilitaria entre usuario y servicios públicos, que funciona con base en el clientelismo que alimenta intereses de partido”.

Por consiguiente, el gobierno era el poseedor de la lógica de lo público (Cabrero, 2000). El presupuesto al alcance de los directivos de cada equipamiento para operar programas relacionados con el medio ambiente y la difusión cultural estaba etiquetado para pago de nómina y gastos fijos de operación. La posibilidad de contar con reglas para la autogeneración de recursos y de aplicación automática era inexistente.

A falta de reglas para la implementación, los programas gubernamentales tendían al sesgo o fracaso en el impacto buscado. Sin embargo, simultáneamente había reglas informales del juego para el uso del espacio, de manera que empleados sindicalizados, mandos medios y grupos de interés lucraban con el espacio para generar una renta ilegalmente. A cualquier impedimento por hacerlo correspondía una amenaza de movilización y amenaza de escándalo.

Como ninguno de los grupos mencionados cuenta con recursos suficientes para sostener una organización y actividades en el mediano y largo plazos, había un acuerdo tácito alrededor de la apropiación individual de un equipamiento público. La institucionalización de reglas informales estaba dada por la costumbre. Este fenómeno se reproducía especialmente en parques recreativos y en el equipamiento deportivo administrado por las delegaciones, que son visitados masivamente.

Entre mayor fuera la escala del equipamiento y la intensidad de uso, era mayor la probabilidad de encontrar el fenómeno de apropiación individual por parte de empleados sindicalizados, de usuarios y de mandos medios y superiores, colateral a la actividad que supuestamente se debería desarrollar gratuitamente dentro de una instalación pública.

La cuestión expuesta en párrafos anteriores confirma la teoría de Olson (1978) acerca del tratamiento de los bienes públicos y su solución al dilema entre interés privado e interés público al introducir el postulado que los fines egoístas del individuo pueden armonizar con los intereses de grupo compatibles. Siempre que su tamaño lo permita, el grupo consigue apropiarse de beneficios producidos por la externalización del bien público. Los tres grupos que se apropiaban del espacio se sintetizan en el Recuadro No. 17.

Recuadro No. 17	
Tres Grupos de Polizontes o <i>Free-Riders</i> en delegacionales del D.D.F. hasta 1994	
Empleados de base (sindicalizados):	<ul style="list-style-type: none">- Ocupación del equipamiento como vivienda privada por parte de empleados del equipamiento, con una apropiación privada del espacio, llegando a arrendar informalmente (i) espacio, y vendiendo informalmente servicios como (ii) venta de alimentos y bebidas cuando existen eventos, (iii) cobro del uso del equipo de sonido y de iluminación, (iv) uso indebido de documentos oficiales para propósitos de difusión de eventos particulares, (v) cobro por el uso de servicios como sanitarios, agua potable.- Tolerancia de vendedores ambulantes en el exterior, permitidos por existir el pago de una cuota diaria a los empleados del equipamiento público en cuestión.- Apropiación de bienes muebles dados de baja.
Mandos medios y superiores:	<ul style="list-style-type: none">- Arrendamiento de los espacios y cobro de descorche para eventos privados en fines de semana, a cambio de un recibo común, sin constancia de ingreso a Tesorería.- Arrendamiento de espacios para permitir la realización de las actividades para las cuales fueron creados.- Apropiación individual del pago en especie que realizan artistas plásticos.- Uso gratuito de espacios a favor de familiares directos e indirectos, o para realizar de actos políticos.- Otorgamiento del espacio a empresas privadas para realizar publicidad.
Presuntos profesionistas:	<ul style="list-style-type: none">- Arriendan espacio a bajo costo para impartir cursos colectivos o individuales, mientras que el pago que reciben por parte de alumnos es superior al pago del arrendamiento.- Imponen restricciones a otros profesionistas que les compiten en el acceso al uso del espacio.- Evadir la emisión de boletos para la realización de eventos, para evadir el pago de impuestos.- Utilización de material proporcionado en comodato, como herramienta de trabajo particular.
Fuente: Entrevistas realizadas.	

Conceptualmente, el fenómeno de apropiación indebida del espacio público corresponde al tema literario de los gorriones, polizontes o *free-riders* que consiguen adueñarse de las ventajas del bien, sin pagar los costos de participación o sin retribuir a la sociedad los

beneficios conseguidos. Aunque no se desvirtúa la naturaleza del equipamiento público, se manifiesta una tensión entre maximización individual y maximización social.

De acuerdo con las dos exfuncionarias entrevistadas, la mayoría de los polizontes eran grupos arraigados, excluidos del mercado de trabajo o vivienda, o que no cuentan con recursos para establecer sus propias instalaciones, y que sustentan ilegalmente su actividad cotidiana a partir del uso del espacio público. Generan rentas indebidas o concretan proyectos independientes sin retribuir un beneficio a la población en términos de un servicio abierto al público, y no contribuyen a la operación o mantenimiento de un equipamiento público.

En la misma situación se encuentran las áreas deportivas, donde las ligas, equipos de instructores, y clubes de servicio manejan y realizan los proyectos de su interés, establecen sus propias reglas, formas organizativas; su sostenimiento económico depende de uso de un equipamiento público o de su capacidad para autogenerar recursos intramuros, a través de apuestas, tandas, o exigiendo cuotas por participación. Este podría ser considerado como un ejemplo de capital social con consecuencias negativas para las relaciones de grupo.

Para confirmar si el fenómeno de apropiación individual por parte de polizontes o *free-riders* persiste después de la autorización del G.D.F. en 1993 para autogenerar recursos, se emprendió el contacto con la administración actual del Parque Ecológico y Recreativo Huayamilpas, en la Delegación Coyoacán (cf. Anexo 3), y de la Casa de Cultura de Tlalpan (cf. Anexo 4) –en ambos casos, sus características contextuales y escala se aproximan a aquellas de los casos atípicos bajo estudio.

Por medio de entrevistas, se confirmó que efectivamente hay una segunda época que corresponde a la transformación de parques urbanos y equipamientos culturales en unidades administrativas autogeneradas¹⁰¹, de manera a externalizar una parte de los costos de gestión en los usuarios y sus organizaciones, de conformidad con los principios de la Nueva Gerencia Pública. No se sabe si se evaluó la voluntad y la capacidad de pago de los usuarios.

“Vivo a 5 minutos del parque, llevo cinco años trabajando aquí, y puedo decir que antes del 2000 la administración de lugares como éste se concedía a grupos políticos por parte de los delegados. La discrecionalidad permitía la persistencia del fenómeno de apropiación ilegal del espacio; los administradores nombrados no duraban más de 3 ó 4 meses por causa del conflicto de intereses con el sindicato”. Esto fue explicado por el Lic. José Remberto Rodríguez, interrogado acerca de la génesis y situación actual del Parque Huayamilpas.

El entrevistado concluyó diciendo: “Todo mundo se sentía dueño del parque por el simple hecho de haber colaborado en su limpieza o haber contribuido con un pequeño arreglo. Este problema se fue solucionando gradualmente en la medida que las reglas formales del juego para la autogeneración de recursos fueron impuestas”.

Asimismo la conversación confirmó que a pesar de haberse emprendido una rotación de empleados sindicalizados, el riesgo de propensión a la maximización individual del espacio público persiste. Su mitigación exige una inversión en normas de comportamiento, y su institucionalización en reglas que deben ser vigiladas cotidianamente por parte del gobierno, para así corregir el desequilibrio a favor de un espíritu polizante en desventaja del público. Esto precisa de recursos financieros y apoyo político de la jerarquía superior.

¹⁰¹ Por Oficio-Circular 063/92, marzo 3 de 1992, del Secretario General de Planeación y Evaluación, con reglas para el control de los ingresos que se recauden por concepto de productos no identificados específicamente en la Ley de Ingresos del D.D.F. Comprendía productos de prestación de servicios en casas de cultura, centros sociales, centros deportivos, para el uso y aprovechamiento de bienes para la realización de eventos sociales, culturales o deportivos, así como para la enajenación de bienes elaborados y producidos en centros de reclusión y readaptación social del D.D.F. En la actualidad, los conceptos anteriores están especificados en el Código Financiero del Gobierno del D.F.

De nueva cuenta se confirma la teoría de Olson (1978) acerca de que los fines egoístas del individuo pueden armonizar perfectamente con intereses de grupo compatibles. Al suprimir barreras contra la entrada de nuevos actores por la emisión de reglas formales del juego para la autogeneración de recursos destinados a la operación y mantenimiento del equipamiento público, disminuye proporcionalmente el beneficio individual –los efectos de maximización retroceden.

Hasta la fecha, la lógica de MG no ha cambiado. Sigue predominando la organización por programas para el cumplimiento de metas de cobertura, donde el gobierno tiene la última palabra en cuanto a la prestación de un servicio público. Además, el asunto de las reglas para la autogeneración de recursos de aplicación automática en el equipamiento cultural y recreativo no ha estado exento de crítica. Se acusa que las cuotas pagadas por usuarios no se refleja en recursos materiales, mantenimiento o pago de profesores¹⁰².

Se supone que, en general, lo que los gobiernos locales producen semeja estar bien sincronizado con aquello que la gente quiere. Los datos empíricos recogidos durante la entrevista al director de la casa de la cultura de Tlalpan (cf. Anexo 5 sobre sus características físicas y operación) sugieren que actualmente las preferencias agregadas sobre el producto gubernamental no tienen que ver con la cultura, sino con cursos de carácter terapéutico¹⁰³ que también se pueden encontrar en el mercado. En las aulas de dicha casa, estos cursos son impartidos por *presuntos* profesores –ya que se rehúsan a presentar sus credenciales.

“Los talleres que imparten los maestros son de baja calidad, ya que no crean aptitudes en sus alumnos, y quieren siempre mayores prerrogativas, más espacio y más tiempo de uso; ellos han creado una forma de vinculación con la autoridad delegacional a base de presión y amenazas mediáticas” fueron los comentarios del Maestro Guillermo Díaz, director de la casa cultural.

¹⁰² Cf. “Bortolini cobra servicios culturales sin enterar a la tesorería capitalina”, y “Denuncian alumnos irregularidades en la Casa de la Cultura en Coyoacán”, Milenio Diario, jueves 4 y domingo 7 de agosto del 2005, respectivamente.

¹⁰³ Yoga, danza, manejo del stress, reducción de peso, etc.

Agregó el interpelado que los maestros reclaman continuamente que es tarea del gobierno promocionar sus talleres. De manera informal, se sabe que este cuerpo docente tiene otras fuentes de ingresos por talleres que imparten en otros espacios culturales en delegaciones aledañas. En otras palabras, amenazan con utilizar relaciones de poder informales, que incluyen relaciones de capital político, entendido como una combinación de redes de capital social, capital político, y capacidad para usar los medios de comunicación para ejercer presión mediática.

En vista del alto riesgo que implica la gestión de recursos autogenerados, la autoridad decidió utilizar una cuenta concentradora para recibir los pagos por parte de los alumnos, y con base en un manual de ingresos y egresos *ad hoc*, se separa la proporción para reembolso a profesores y gastos de operación de la casa. También la autoridad decidió suprimir la taquilla para los eventos en la sala de exhibición: “mientras no haya efectivo, no hay posibilidad de un mal manejo; hay una sola entrada y salida”, fue la última observación del director cultural entrevistado.

El acceso gratuito a un equipamiento público en realidad esconde que el conjunto de contribuyentes de la ciudad está realmente financiando el uso y aprovechamiento por parte de usufructuarios (artistas o profesores) cuyo nivel de ingreso pudiera llegar a ser superior al de muchos de los que pagan impuestos y visitan las instalaciones o pagar por cursos que se imparten en su interior.

4.3 Los casos atípicos

El colaboración OE^OS podría leerse desde el mirador de diversas perspectivas neoinstitucionalistas, por ejemplo, la de representación de intereses (Peters, 2003). Dado que la relación estable entre los grupos y el gobierno podría ser considerada racional para ambos actores, también sería posible ver en ello una manifestación de elección racional. Desde cualquier perspectiva, una pauta estable de interacción permite a los actores hacer previsiones racionales.

Pero cabe aclarar que a diferencia de la activación de una relación clientelar como resultado de políticas gubernamentales paternalistas, de partido, para promover una imagen personal de funcionarios de gobierno, al crear OSPU? E, el gobierno construyó paulatinamente una red de grupos como un proceso autónomo (Peters, 2003), pidiendo a cambio contribuir tácitamente a la transformación de políticas gubernamentales en públicas, desde el equipamiento público prestado a una organización encargada de ejecutar un servicio público.

Los tres casos atípicos que se detallan a continuación, a pesar de haber sido creados por el influjo de razones de Estado, han sufrido amenazas de reducción/cancelación de apoyos económicos en cada cambio de gobierno local, independientemente del partido político. De acuerdo con las fuentes informantes, la expresión recurrente por parte de las autoridades en turno, cualquiera que sea su procedencia política, tiene un espíritu de “yo no los controlo y me quitan parte de mi presupuesto” –como si fueran de su propiedad. Quienes se burocratizan al llegar al poder, parece no gustarles los proyectos independientes; ello aumenta al riesgo de que no cumpla con las preferencias del gobierno que le transfiere recursos o presta un inmueble.

En cambio, el capital intelectual y moral de ex-rectores universitarios y con capacidad de acción colectiva, de exfuncionarios con autoridad técnica reconocida y de personalidades del mundo de las letras relacionadas con cada “casita”, ha funcionado como blindaje en contra de intentos de desmantelamiento. De nueva cuenta, este hecho hace recordar aquel espacio cívico compuesto por las sociedades científicas y culturales de la provincia que no se dejaron absorber por el Estado todopoderoso en la mitad del siglo pasado.

“Qué político se atrevería a estropear proyectos consolidados donde hay compromiso del Estado y de la sociedad civil” fue el comentario señalado por el Maestro Fernando Galván, entrevistado en general sobre los casos atípicos que serán examinados en los subcapítulos subsecuentes.

Contrafactualmente, en la actualidad los casos atípicos serían una unidad administrativa autogenerada, dependientes de una delegación si no hubieran sido ciudadanizados, propensos a alimentar una relación entre burocracia, sindicato y camarillas de partidos políticos. No se pretende una descripción exhaustiva de todos los atributos de los casos atípicos, sino esbozar los contextos en los cuales se construyeron, y aprehender sus dinámicas y el grado de cumplimiento de sus objetivos.

4.3.1 Parque Ecológico Xochimilco, A.C.

La región de Xochimilco, al sur del D.F., fue declarada como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1987. Consiste de cuerpos de agua (ciénegas, lagos y canales), flora y fauna integradas en un paisaje original de la historia de la ciudad (chinampas), que contribuye a la recarga de mantos acuíferos. Este sitio formó parte del plan de rescate ecológico iniciado por los gobiernos federal y capitalino a fines de 1989, que incluyó obras hidráulicas, reactivación de las actividades agrícolas, estudios históricos y arqueológicos y acciones complementarias para reactivar el turismo y las tradiciones.

Para la reproducción/restauración de un bien público puro como es un ecosistema¹⁰⁴ lacustre de la cuenca en una ciudad, cuya condición teórica es la ausencia de rivalidad entre consumidores, el D.D.F. expropió 1,038 hectáreas para contener el cambio de uso del suelo de conservación por asentamientos irregulares, y frenar el avance de la mancha urbana hacia la zona chinampera.

Una de esas obras fue la construcción de un parque en 215 hectáreas el cual se considera como la segunda área verde más grande de la ciudad después del Bosque de Chapultepec, de las cuales 58 son cuerpos de agua. Al mismo tiempo, es también una casa, ya que en su sentido más estricto la palabra ecología significa “estudio de la casa”; dentro de ésta se encuentra un centro de educación ambiental, como opción de carácter extraescolar para brindar conocimiento sobre el medio ambiente.

¹⁰⁴ Composición atmosférica, balance energético y propiedades del suelo.

Por el influjo de razones de Estado, esto es, para asegurar la continuidad de un servicio público, se constituyó una asociación civil no lucrativa, con un objeto social amplio, y un patronato para la búsqueda profesionalizada de fuentes de recursos, de carácter honorífico, compuesto tanto por funcionarios activos del D.D.F. de diferentes dependencias (no había fundamental legal que impidiera que formaran parte de una organización sin fines de lucro, y fue hecho *ex profeso* como una acción interna de transparencia) por rectores de las universidades UNAM, IPN y UAM¹⁰⁵, como por especialistas en historia, ecología, antropología, arquitectura y arqueología. El hecho de que desde su génesis hubieran participado funcionarios públicos en el patronato, por tratarse de una asociación sin fines de lucro, puede apostarse que representó una disolución inédita del límite entre lo público y lo privado.

La organización creada se denominó Parque Ecológico Xochimilco, A.C. (PEX), cuya concepción y gestión ha sido distinguida con 4 premios internacionales y uno nacional, y ha sido visitado por autoridades de la ciudad de Chicago y de Guatemala para estudiar la experiencia con el propósito de imitarla. El permiso administrativo que le extendió el D.D.F. estableció/establece expresamente que se destinará el 90 por ciento de los ingresos totales al mantenimiento del parque, y la diferencia para la administración y operación. El permiso fue ampliado en 1997, renovado en 2003 y 2005, y el refrendo actual vence hasta el 2015.

“El público sostiene el parque”, expresó uno de los informantes calificados entrevistados al relatar que el número mensual de visitantes asciende a 9 mil, principalmente niños. Al no depender en forma primordial del financiamiento gubernamental o de los impulsos caritativos de los ciudadanos, el modelo avanza generando sus propios recursos. “¿Cómo les alcanza el dinero? ha sido la interrogante constante por parte de las autoridades

¹⁰⁵ José Sarukhan, Gustavo Chapela, y Diódoro Guerra, además de exfuncionarios del D.D.F. como Juan Gil Elizondo, Juan Manuel Martínez, Alejandra Moreno Toscano, Jorge Gamboa de Buen, y Daniel Ruíz, y personalidades con trayectoria académica y profesional reconocida como Erwin Stephan-Otto, Teresa Rojas, Mari Carmen Serra, Mario Schjetnan, Oscar Joffre, Roberto García, Gerardo Cruishank, y Fernando González.

financieras del G.D.F. al revisar la cuenta del PEX que estuvo radicada en un fideicomiso en Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito¹⁰⁶.

Como resultado de las entrevistas a los directivos, se supo que al PEX se acercan agrupaciones regionales y especializadas con propuestas que no han encontrado apoyo en las autoridades delegacionales. Pero al mismo tiempo, también se detectó que podría existir una desconexión entre diferentes niveles de participación, de asociaciones de vecinos y el de usuarios. Aunque asociados vecinos con representatividad en la comunidad de Xochimilco forman parte del patronato, parecen sentirse ajenos al PEX, enjuiciando que es un “parque japonés” al cual se debe pagar para tener acceso. Lo público no estatal se interpreta como privatización. En Internet se encontró un registro escolar del año 1999 donde dice que “cobran por entrar, te venden todo a muy altos precios, te cobran por subirte a una trajinera, adentro hay una tienda de artesanías, cultivan flores y verduras que luego se venden”¹⁰⁷.

A todos los equipos que sucesivamente han ocupado el gobierno de la ciudad se les ha presentado la experiencia del PEX, pero han permanecido indiferentes ante la propuesta de replicar el modelo en *20 pulmones para la Ciudad de México, Rescate Ambiental de la Ciudad más Grande del Mundo*, desde la perspectiva ecológica, turística, y educativa.

Finalmente, por el movimiento de las variables dependientes que se puede consultar en la matriz al final del subcapítulo 4.4, queda confirmado que el código hipotético del caso es bilateral, OE^OS, donde efectivamente se trata de una OSPU? E.

4.3.2 *Fundación Casa del Poeta, I.A.P.*

El D.D.F. había expropiado en 1988 una vivienda multifamiliar en la colonia Roma del D.F. donde vivió el poeta Ramón López Velarde. No era un palacio más en “La Ciudad

¹⁰⁶ Este fideicomiso fue posteriormente eliminado dado su alto costo de administración, siendo sustituido el manejo de cuenta directamente por parte de la asamblea general.

¹⁰⁷ http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/publicaciones/publi_prodigios/ecolo_xochi/xochi_unam.htm

de los Palacios”¹⁰⁸ con una raíz aristócrata, sino una casa de clase media, coloquialmente hablando. Decidida su restauración había que prever su uso. Se pensó en un principio que el D.D.F. alquilara el espacio directamente a locatarios con actividades afines de manera que pudieran desarrollar sus proyectos. La idea era que del inmueble se pudieran generar recursos para sostener su operación. La habitación del poeta se convirtió en museo de sitio.

Sin embargo, para mitigar el riesgo de interrupción de actividades culturales en el cambio del D.D.F., se evaluaron alternativas de personalidad jurídica, y la figura de institución de asistencia privada permitía que la casa tuviera autonomía de gestión, pero como no se iba a prestar servicios a personas (asilos, escuelas) se identificó una “laguna” legal en el rubro “otros servicios asistenciales” para incluir la operación y mantenimiento de equipamiento cultural. Así, dentro de sus actos de solidaridad y servicio social que realiza se encuentra el mantenimiento y conservación del inmueble sede de la fundación, pero no la obtención de fondos por desarrollo de actividades culturales –una paradoja que será desarrollada más adelante.

La Fundación Casa del Poeta, A.C. (FCP) fue promovida y creada en febrero de 1992 por personalidades de la poesía y las letras¹⁰⁹ para brindar servicio a la comunidad continuamente a través del fomento a la lectura y de la poesía, como una opción de carácter extraescolar, directamente por parte de quienes escriben libros. El inmueble le fue entregado en comodato a la fundación en 1993, y hasta la fecha, el permiso administrativo correspondiente ha sido renovado sin interrupción. El refrendo actual vence en el año de 2008.

Tiene un espacio de conferencias, presentaciones de libros, y una cafetería bar. De acuerdo con la exfuncionaria entrevistada sobre la génesis del proyecto, la historiadora Alejandra Moreno, fue la primera autorización del D.F. de expendio de alcohol en un

¹⁰⁸ Donde son sobresalientes aquellos con valor histórico y arquitectónico conocidos como Palacio de Bellas Artes, el Castillo de Chapultepec, el Palacio del Arzobispado, la Casa de los Condes de las Heras y Soto, etc.

¹⁰⁹ Guillermo Sheridan, Hugo Hiriart, Juan Antonio Villoro, Miriam Moscona, y forman parte del patronato escritores como José Emilio Pacheco, David Huerta y Alí Chumacero.

establecimiento cultural. Ella misma agregó que la casa cuenta con dos bibliotecas de poetas compradas por el D.F. y que, de no haberse destinado a ese centro especializado, hubieran acabado desintegradas.

La fundación tiene por objeto elaborar e instrumentar su programa cultural, prestar y coordinar un amplio espacio de servicios culturales para la población en general, instrumentar el programa Beca del Poeta, y apoyar el programa cultural del gobierno del D.F. Para su sostenimiento puede realizar cualquier clase de actividades autorizadas por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Los servicios que lleva a cabo la fundación son de carácter no lucrativo, y por ello cobra cuotas de recuperación, debiéndose dirigir su acción solidaria y de desarrollo social en beneficio de la población en general.

Su patrimonio se integra por cuotas, aportaciones, subvenciones, cantidades que obtenga por recuperación de gastos de organización, de eventos e ingresos en efectivo o en especie por donativos, herencias y legados, recibidos de personas físicas e instituciones en general. En calidad de donación, el G.D.F. le ministra una cantidad anualmente¹¹⁰, y los 9 comodatarios del inmueble pagan una donación mensual por ocupación de locales. No obstante, los recursos totales solo alcanzan para mantenimiento, operación y generar una reserva, dado que la donación del G.D.F. es ministrada tardíamente (hasta 5 meses después de haberse renovado el convenio anual correspondiente).

Actualmente, la FCP es considerada internacionalmente como una institución cultural del país y del continente¹¹¹, y forma parte de una red especializada de instituciones dedicadas a la compilación de información y promoción de políticas culturales. “Esta es una institución digna por la vigilancia y supervisión que se ejerce sobre sus recursos y actividades, solvente en la operación” fue la expresión de la administradora entrevistada, Lic. Maricarmen Ferez, acerca de la evolución actual de la fundación.

¹¹⁰ Cf. “Rechaza Raquel Sosa acusaciones de escritores”, La Jornada, sábado 11 de marzo, 2006.

¹¹¹ *Inter-American Cultural Policy Observatory*, de la Organización de Estados Americanos.

Se han recibido apoyos no sólo del D.F., sino del Instituto Nacional de Bellas Artes, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, y donativos de una editorial privada. El mantenimiento de la instalación es impecable y los poetas la defienden. También la Lic. Ferez aclaró que “no se ha logrado atraer el apoyo económico del sector privado puesto que se nos considera como una institución de gobierno por ocupar un predio propiedad del G.D.F., y porque se nos impide obtener recursos para actividades de difusión cultural expidiendo comprobantes de deducibilidad, a pesar de ser una I.A.P.”.

La situación descrita anteriormente es, sin duda, una muestra de la dificultad del aprendizaje acerca de la concretización del concepto acerca de lo público no estatal. Por un lado, el sector gubernamental parece interpretar cultura de manera diferente, y por el otro, el sector privado es reticente a donar recursos para la operación y mantenimiento de un inmueble de origen gubernamental y tampoco puede hacerlo para el desarrollo de actividades culturales.

El asunto de la deducibilidad acontece porque el órgano de vigilancia y coordinación de las I.A.P., no reconoce la cultura como un servicio asistencial. Hasta la fecha la junta de asistencia privada continúa haciendo a la FCP extrañamientos respecto a su régimen como una institución de asistencia privada. De esta forma, queda corroborada la importancia de examinar la congruencia entre el régimen jurídico y la lógica de funcionamiento en una OSC.

De acuerdo con la matriz que acompaña el subcapítulo 4.4, consiguientemente se confirma que el código del caso expuesto es bilateral, pero por la mezcla de recursos del G.D.F. y el apoyo federal con becas, se trata de un caso 2OE^OS, donde OSPU? E.

4.3.3 Casa Refugio Citlaltépetl, A.C.

La casa forma parte de una red de 35 casas refugio en el mundo, que fue coordinada por el Parlamento Internacional de Escritores, una ONG internacional creada en 1993 que desapareció recientemente. La función principal de las casas es hospedar a gente que no

puede vivir en sus países de origen en calidad de escritores por estar amenazados o perseguidos, enseñarles aprendizaje del idioma del país que los acoge, proveerles con un seguro médico y de una beca mientras encuentran trabajo.

El G.D.F. se unió a la red en 1997 firmando con el Parlamento el convenio "México, Distrito Federal: Ciudad Refugio", por el cual se asignó una casa en un inmueble propiedad del gobierno ubicado en la colonia Condesa del D.F. para ser habilitada como "hotel", y después de su remodelación fue puesta en operación en 1999.

"El cambio de sexenio es un peligro y puede ser que el sucesor en el gobierno de la ciudad desmantele el proyecto e incumpla un compromiso internacional", fue el argumento del primer Jefe de Gobierno electo en la ciudad, al momento de decidir el diseño e implementación del proyecto, según el entrevistado, Maestro Phillipe Ollé-Laprune, sobre el origen de la casa. El G.D.F. entregó el inmueble en calidad de préstamo temporal a una asociación civil sin fines de lucro que lleva el mismo nombre de la casa, creada por reconocidos escritores mexicanos¹¹².

La diferencia del modelo mexicano respecto a otras casas de la red consiste en que además del lado humanitario, albergar uno o dos escritores con o sin familias, se desarrolla una programación cultural dentro del mismo inmueble, que comprende la producción de una revista trimestral, de diversos libros y de grabados de artistas, así como la organización de ciclos, conferencias, presentaciones de libros, lecturas de poesía y talleres literarios.

Por razones económicas, la transferencia de recursos públicos a la asociación para operar la casa, avalada por un convenio anual, ha ido disminuyendo. Por lo tanto, se han diversificado las fuentes de financiamiento, entre las que se encuentran ahora donaciones de amigos de la casa, el apoyo económico de la Fundación Internacional Príncipe Klaus de Holanda y de la Comisión de Cultura del Congreso de la Unión a través de CONACULTA, y próximamente de bancos comerciales.

¹¹² Se trata de Carmen Boullosa y Alvaro Mutis, a la cual se adhirieron como asociados Bárbara Jacobs, Carlos Monsiváis, Augusto Monterroso, José Emilio Pacheco, Sergio Pitol, Ignacio Solares, Roberto Vázquez y Juan Villoro.

“Bajando costos y diversificando fuentes de recursos hemos logrado una cierta forma de blindaje, y tenemos proyección social en un espacio, e incluso podríamos operar a no costo”, fue la observación del director general de la casa, el Maestro Ollé-Laprune. Además, manifestó que “la colectividad que mediante la democracia elige al gobierno tiene el deber de dedicar una parte de impuestos al pago de actividades culturales”.

Por lo anteriormente expuesto, se confirma que el código del caso es trilateral, 2OE^OS^OM, donde OSPU? E, por la transferencia de recursos federales, aportación del G.D.F., y la deducibilidad, y ello puede verificarse en la matriz al final del subcapítulo 4.4.

4.4 Análisis comparado y matriz de variables

Los casos atípicos, y hasta cierto grado los casos citados en el norte del país resumidos en los recuadros 15 y 16, tienen como característica común que están vinculados a un espacio físico cuya permanencia exige que sea conservado (que se le proporcione mantenimiento) para lo cual decidir su destino es importante. Si su utilización se llega a arraigar, el espacio adquiere significación para una colectividad que se lo apropia. El primer punto entonces, es definir el destino, y el segundo, quién lo administra y quién define los contenidos.

El destino debe estar ligado al inmueble, aprovechar su carga simbólica, hacer que el sitio sea único, y por lo tanto, patrimonial. En resumen, el común denominador de los casos atípicos es un espacio con valor histórico, cultural o patrimonial, una figura de administración que facilita la mezcla de recursos, y una gestión que involucra a personalidades de la comunidad específica.

Para propósitos de análisis y comparación específica de los atributos de los modelos gubernamentales (MG) y modelos ciudadanizados (MC), se operan dos dimensiones y sus respectivos indicadores; ningún modelo es perfectamente descriptivo, pero ambos

proporcionan datos empíricos en cuanto al proceso y resultado del proceso de política pública:

Dimensión informativa;

(i) desempeño (patrimonio original y actual, número de años en operación, (ii) personalidad legal (registro jurídico, y misión y adecuación a fines públicos), (iii) recursos económicos (fuentes disponibles, destino, y grado de autosuficiencia financiera).

Dimensión explicativa;

(i) número de empleados, (ii) mecanismo para selección de autoridades y toma de decisiones, (iii) equidad de género, (iv) otros atributos relevantes, (iii) capital social (duración media en cargos, relaciones familiares al interior, rendición de cuentas, mapa de intercambios y densidad de contactos, número de horas-hombre de servicio social universitario, servicio social amplio, y voluntariado), (iv) relaciones con otros actores (academia, y actores restringidos), y (v) la confirmación del código hipotético (localización estructural de la organización).

Contrastando por semejanza y diferencia las variables presentadas para cada caso estudiado en el Recuadro No. 18 al final de este subcapítulo, se obtienen las siguientes reflexiones, que al mismo tiempo sirven para dar respuesta a las preguntas de la investigación (cf. capítulo 1). A continuación, inicio la operación de maximización de contrastes y abstracción de diferencias menores de las variables.

- **Desempeño**

Los MC perduraron por encima de la rotación trianual de grupos políticos en un periodo de 15 años, porque el modelo generó capital social y rindió cuentas (confianza entre partes). La asamblea original y los consejos directivos respectivos persistieron en el tiempo. No es evidente que las OSPU? E estén subordinadas a los intereses de determinadas personas que llegaran a desvirtuar la finalidad y desempeño de la organización.

Por haber pactado un permiso administrativo por parte del gobierno, no cambia la naturaleza de los MC, es decir, no se registraron comentarios de que se subordinaron a las políticas gubernamentales en el desarrollo de su actividad. El gobierno ha respetado su autonomía y prioridades debido al blindaje moral e intelectual que ejercen los asociados en cada OSPU? E. Sin embargo, a pesar de concurrir OE^OS en un bien de consumo colectivo como es un equipamiento público, parece que cohabitan las políticas gubernamentales y las públicas.

Las políticas del público deben apoyar a las políticas gubernamentales como requisito del préstamo del inmueble. Independientemente del partido político que provengan, impera este requisito como muestra de una cultura organizacional estatista cerrada al enfoque de políticas públicas.

Con excepción del PEX, la fragilidad financiera parece caracterizar a los MC, y ello podría ser la causa de la falta de influencia mutua entre políticas gubernamentales y políticas públicas a lo largo del tiempo. La balanza está desequilibrada porque uno de las partes está subfinanciada.

- **Personalidad legal**

Tratándose de MC, el registro jurídico cubre realidades distintas. Una I.A.P. se sujeta al marco jurídico de la asistencia privada, mientras que la A.C. al código civil. A la luz de los resultados en casi 15 años, independientemente de la figura jurídica, la congruencia entre finalidad y lógica de funcionamiento imprime estabilidad. Al mismo tiempo, debe elucidarse que para el cumplimiento de su función pública, para tener acceso a recursos públicos dependen de las reglas de operación del presupuesto público del gobierno en turno.

Paradójicamente, a pesar de tratarse de una I.A.P., la finalidad explícita tiene una importancia determinante para obtener recursos a través de la deducibilidad. Por ejemplo, el fomento a la lectura como servicio asistencial parece estar reñido con el criterio del órgano de vigilancia de las instituciones filantrópicas. Este constriñamiento institucional

refuerza el rol y poder del sindicato nacional del magisterio en la enseñanza de la lectura en el país, tema que rebasa el alcance de la tesis.

En los MC están presentes perspectivas y proyectos de comunidades de ciudadanos notables. Conforme a Macpherson (1977) en la sociedad hay grupos privilegiados que exponen sus necesidades o imponen la satisfacción de sus demandas, ejercen sus propias capacidades y gozan con el ejercicio y el desarrollo de éstas. Adicionalmente, en consonancia con lo comentado en la primera parte del capítulo acerca de la incorporación de civiles-académicos en comités públicos para contar con juicios competentes, puede decirse que en las OSPU? E la presencia de células de notables responde a un criterio de prestigio respecto a recursos estratégicos que manejan para la protección de lo público.

En mi opinión, por su presencia no se puede hablar de neocorporativismo porque en los MC se realiza un trabajo orientado a lo público, y de manera profesionalizada. En cambio, debo afirmar que el blindaje de las células de profesionistas calificados es una demostración de su capacidad de autogobierno.

Por una parte, esos grupos brindan acceso mediático a la organización debido a su respetabilidad, notoriedad social, capital simbólico y relacional. Tienen recursos comunicativos y publicitarios para defender los principios de la organización, y vínculos estrechos con la academia. Por la otra, si bien su presencia es una virtud, también tiene una debilidad, por ser a costa de la presencia activa de actores del sector de la ciudad donde se localizan.

En el caso del PEX, funcionarios públicos activos participaron de manera honorífica en el patronato de una A.C., como en el caso del Programa Fundación Villa Esperanza 2000, en Mexicali, Baja California (cf. *supra*, Recuadro No. 15). Si bien en la década de los noventa del siglo XX no había fundamento legal que lo impidiera, la situación se interpretó como un conflicto de interés en vez de una relación de cooperación que cohesionaba a un grupo implicado en una acción colectiva, orientada hacia el interés público.

- **Recursos económicos**

Ningún caso de los examinados es autosuficiente, y por lo tanto no puede asumir la ampliación de inversión en infraestructura y gasto corriente. Para no comprometer el cumplimiento de su misión, tanto en los MG como en los MC se ha tenido que diversificar la fuente original de recursos para sostener lo que es público. En cuanto a uso y conservación en general, en los MC se tiende a prestar mayor atención a la conservación y mantenimiento permanente, por tanto una demostración de mayor interés en prolongar la vida útil de bienes muebles e inmuebles.

Un hallazgo llama la atención. Es paradójico que parece haber mayor dependencia financiera de recursos públicos de una figura jurídica diseñada para tener una orientación no lucrativa como es una I.A.P. Mi interpretación es que en su diseño institucional subyace un asunto de valores, que lo vuelve menos flexible comparando con una A.C., y se concreta en una limitación de oportunidades de su expansión en otros campos –pero este asunto rebasa el alcance de la tesis.

Para escándalo de algunos, una A.C. está contribuyendo a mantener bienes públicos universales (protección del medio ambiente) en vez de que lo hiciera una I.A.P. Por tanto, la primera adquiere un valor superior que la segunda como organización pública, desde que la consecuencia de su acción está orientada a la generalidad de la población.

Al hacer una comparación entre los MG, obtenemos que la semejanza consiste en que no se realiza inversiones en mantenimiento mayor, lo cual es inaceptable desde el punto de vista económico. El MC y el MG se parecen en que se busca reducir costos de operación para eficientar los recursos disponibles –remozamiento y compostura para conservación o reciclaje de bienes muebles, mano de obra con funciones múltiples, etc. Pero aparentemente la probabilidad de operar a menores costos es mayor en un MC. El uso de vocablos como soluciones de bajo costo, innovación, profesionalización, e inventiva son empleados con mayor frecuencia por los administradores de los casos atípicos que en los MG.

El equipamiento público que es visitado masivamente permite alcanzar niveles más altos de autosuficiencia financiera. Se requiere un cobro vía ingreso, taquilla, inscripciones a talleres. Es decir, se supone que hay un público que está interesado en acceder a los servicios públicos y está dispuesto a pagar por ese acceso una cuota simbólica. En opinión de la historiadora Alejandra Moreno (2006), el consumo de cultura en todos los países está destinado a las clases medias; si su aspiración es alcanzar a grupos populares, tiene que ser subsidiado por alguien, por la vía presupuestal o mediante becas consistentes en entradas gratuitas.

Regresando al tema de los recursos económicos, que haya cobro de una recuperación no trastoca la vocación primordial del equipamiento. Pero la diferencia por destacar consiste en que mientras el MG tiende a ser multiuso y explotado intensamente por la necesidad de generar recursos para pagar gastos de operación gran escala, el equipamiento en manos de un MC tiende a registrar un uso menos intenso, explicado en parte por su tamaño menor respecto al promedio de establecimientos bajo el MG.

Los MC dependen de dos tipos de recursos: capital humano (trabajo social universitario y servicio social publico) y capital social que van acumulando (relaciones). Si llegan a faltar recursos financieros, se acude al intercambio bilateral temporal de recursos o acciones entre actores que tienen posiciones estratégicas diferenciadas (sobre todo un trueque “fino” con la universidad pública). En cambio, en los MG se necesita mucho más inversión en gasto corriente e inversión para operar con un impacto más allá del nivel vecinal.

Ahora bien, los intentos de suspensión de transferencia de recursos públicos a OSPU? E sugieren que si el gobierno local pudiera, desincorporaría los equipamientos, como forma de distanciarse unilateralmente de la función, pero sin reconocer si es capaz o no de cumplirla.

- **Organización interna**

El personal operativo es plétórico y sindicalizado en los MG, comparado con la pequeña plantilla de los MC que por cobrar sueldos por honorarios no crearía problemas laborales que pudieran repercutir en el sostenimiento del equipamiento público encomendado.

Si hubiera relaciones familiares al interior de los MC, sería poco relevante dado el pequeño tamaño de su plantilla de personal. En contraposición, aunque no coinciden en un mismo equipamiento, en los MG hay signos de la presencia de miembros de una misma familia dentro de la misma unidad macroadministrativa.

Los indicadores obtenidos de las entrevistas sugieren que habría mayor sensibilidad a la cuestión de equidad de género en los MC, sin embargo en ninguno de los modelos es evidente su concretización en el número de empleados ni en la toma de decisiones.

Al funcionar como actores administrativos que cumplen una función pública en el sentido material del término, en los MC existe la preocupación por difundir valores y contenidos. Funcionan en una escala de intervención a nivel de ciudad, suman las iniciativas de otros, interconectan competencias, y se presentan más como promotores de una transacción (trueque) de espacio por actividad especializada, abierta al público. Son un nodo más dentro de una red; cada quien gesta, transforma y distribuye productos o eventos de su interés, alcanzando muchos públicos.

Un entrevistado respecto a los casos atípicos de la tesis, el Maestro Fernando Galván, comentó que “por enseñar el manejo sustentable de recursos naturales y difusión cultural, el PEX podría representar una parte de la función de autoridad nacional del medio ambiente y la FCP una porción del mundo de la dominado por la autoridad nacional federal”.

En cambio, por el menú de servicios que se prestan, se puede notar que en los MG el enfoque de las actividades está más orientado a servicios de atención a la salud mental (terapéuticos) que oferta el mercado, y hacia talleres dirigidos a vecinos para el

aprendizaje de manualidades (cultura básica) que permiten generar un ingreso complementario doméstico, por parte de profesores cuya certificación profesional es desconocida. En este caso, se apoya la etapa de gestación de actividades básicas, apenas su transformación en producto o evento, pero nunca distribución o difusión para que alcance un mayor impacto.

- **Capital social**

La supervisión (seguimiento de actividades y revisión de informes de asignación de recursos) es realizada por autoridades distintas, ya que las I.A.P. deben estar registradas ante la Junta de Asistencia Privada del estado que les corresponda, que les corresponde, que actúa como intermediaria entre la primera y la autoridad hacendaria federal. A diferencia de la situación anterior, la A.C. solo rinden cuentas ante ésta última.

Mientras que en los MC la responsabilidad es descendente (la toma en consideración de las prioridades y orientaciones de los miembros o de los usuarios por ellos atendidos y ante los cuales se debe responder), en los MG la responsabilidad es ascendente, es decir, con la jerarquía superior inmediata. Aunque no hay evidencias de falta o relajamiento en la supervisión y control en los MG, sin embargo el tipo de informes que elaboran son laxos (se registran eventos en una bitácora para propósitos informativos), y la auditoría es intermitente.

Al haber generado confianza en vista del apego a fines públicos, e incluso haber superado las condiciones requeridas en las reglas formales del juego del G.D.F para la implementación, hay una relación de respeto entre éste y OSPU? E a pesar de alternancias políticas, que se ha concretado en la prorrogación de los permisos administrativos temporales revocables para el uso y aprovechamiento del equipamiento. El otorgamiento de un permiso significó compartir poder en uno de los componentes de la implementación de una política, y facilitar el encuentro entre extraños para que formaran redes de intercambio, cooperación, y difusión.

En los MC parece haber una mayor interdependencia de recursos estratégicos y de confianza interpersonal con respecto a otras OSC. El establecimiento de redes temáticas de carácter profesional permite compatibilizar la vocación universalista del equipamiento con prácticas particularistas, lo cual maximiza la aptitud de un espacio público.

Llama la atención el hecho que el capital social que se crea en los MG tiene que ver más con organizaciones que tienen finalidades diferentes a la vocación del equipamiento. La interacción con éstas parecen estar confinadas por desconfianza o prejuicios mutuos. Gobierno tiende a hablar solo con gobierno y universidades públicas.

En ambos modelos existe una alta capacidad para captar servicio social universitario, lo que permite desarrollar intervenciones específicas con una menor asignación de recursos financieros. Dado que el personal directivo y/o administrativo de los MC recibe sueldos inferiores al mercado o aparato público, están proporcionando un valor social que debería ser apreciado como un servicio social público o militancia en sociedad civil. En otros casos, como en el PEX, optan por realizar el ejercicio múltiple de su profesión para aumentar su remuneración.

- **Relación con otros actores**

Llama la atención del hecho de que es bajo el nivel de conocimiento público de los MC, y hay señales de una posible indiferencia del sector privado si no media una relación utilitaria¹¹³. También destaca que la combinación de atributos arquitectónicos y ambientales atrae a ciertos giros del sector privado¹¹⁴, en primer lugar, para apoyar la administración de parques recreativos, y en segundo lugar, los sitios destinados a la difusión cultural.

Entre tanto, parece haber una mayor probabilidad que MG y sector privado sean sujetos en conflicto, específicamente sospecha o desconfianza del segundo respecto del primero –cuando mucho llegan a colaborar en jornadas de reforestación en días inhábiles, pero

¹¹³ Numerosas cadenas comerciales famosas han pretendido obtener lugares concesionados dentro del equipamiento bajo un MC.

¹¹⁴ Por parte de medios de comunicación para la filmación de películas, comerciales y telenovelas.

jamás con recursos monetarios o en especie. Es importante comentar que existe una tensión alrededor de la vocación del equipamiento bajo un MG, porque los grupos vecinales desearía excluir a población foránea cuando se trata de áreas recreativas/ambientales.

Las relaciones con la universidad pública agregan valor a lo que es producido en un MG o un MC, ya sean productos o ideas. Por tanto, la semejanza entre modelos consiste en la necesidad de vinculación con el conocimiento experto de la academia para propósito de especializar y validar programas específicos.

En los MG predomina básicamente una relación gobierno-gobierno para territorializar proyectos federales. En los MC se establecen exclusivamente para generar un intercambio de acciones y apoyo mutuo para desarrollar programas. Aunque en ambos modelos hay creación de capital social, la diferencia se encuentra en que un MG no logra el vínculo con redes sectoriales profesionales.

El gobierno construye el capital social verticalmente, en dos pisos. Uno se crea hacia afuera, orientado y validado por instancias jerárquicamente superiores (control de la influencia de opinión), y otro, el vecinal, para ser creado hacia adentro (control del área de influencia). La construcción está orientada por la búsqueda de filiación política en primer lugar, y en segundo para pactar compromisos políticos con grupos diversos, y en tercer lugar, para reproducir relaciones clientelares entre usuario - gobierno.

Puede afirmarse que en un MG no toda acción colectiva se orienta a la expansión de lo público. Tiene latente la presencia de dos grupos de interés que concurren, arriba y abajo, con una versión distinta de la relación entre lo público y lo privado. Sin negar el acceso al público en general, tienden a apropiarse del equipamiento, para lo cual tienen propensión a imponer reglas del juego informales que les permiten la acumulación de una renta indebida. El poder de un grupo de interés lo otorga su posición jerárquica, mientras que el otro grupo, abajo, cuenta con la complicidad de líderes sindicales.

Mientras que en los MG hay un alto riesgo de presencia de polizontes o *free-riders*, en los modelos MC hay concesionarios o comodatarios, según sea la personalidad jurídica de la organización. Queda en manos de otros investigadores averiguar más a fondo, en el futuro, acerca del procedimiento de contratación de personal, la adjudicación de concesiones/selección de comodatarios tanto para MC como MG. Lo importante sería averiguar el grado de persistencia del espíritu polizonte.

Por otra parte, el desafío en los MC es demostrar que sus comodatarios han sido seleccionados por concurso de manera transparente y competitiva; si hay congruencia entre el carácter altruista y la actividad desarrollada por esos ocupantes temporales de locales, y/o si éstos han incubado proyectos afines a la dinámica generada en cada equipamiento recreativo y/o cultural.

Es deseable desechar cualquier sospecha de que los comodatarios son una versión de polizontes o *free-riders* “finos”. El postulado de Ostrom (1997) es que cuando hay trabajo conjunto entre gobierno y ciudadanos, es más probable que toda forma de conducta oportunista quede expuesta al público, pero nunca se logra eliminar totalmente habiendo de por medio dilemas sociales o juegos de confianza, de acuerdo con la mayoría de análisis de la teoría de juegos.

El colofón del análisis comparativo es simple. El movimiento de las variables permite enjuiciar que el contenido óptimo de un menú alternativo para la operación y mantenimiento de un equipamiento donde cohabitan las políticas gubernamentales y públicas es el siguiente:

- (i) una plataforma jurídica sencilla,
- (ii) estabilidad en la dirección de una OS para acumular aprendizaje que permite hacer ajustes, correcciones en la etapa de implementación,
- (iii) reglas del juego, y
- (iv) profesionalización de origen.

Previsiblemente, los resultados de este menú serían un alto indicador de supervivencia, optimización de recursos disponibles, mayor probabilidad de rendición de cuentas, y mayor densidad de capital social. Con ello, en el mediano y largo plazo ocurrirían innovaciones de diversa índole. Por lo menos, el servicio público prestado es continuo.

Pero no puede omitirse que la evidencia empírica revela que habiendo estabilidad del administrador y reglas del juego que garanticen un funcionamiento en favor del público en general, los MG también pueden cumplir su vocación de orientación a satisfacer el interés público. Queda pendiente analizar si hay ahorros en costos para usuarios de los servicios, mejoras en la calidad y aumentos en la satisfacción.

En suma, puede decirse que el D.D.F./G.D.F., transfirió el riesgo de sobrecostos en gestión, mantenimiento y operación habitual de un activo a una OSPU? E. Este enfoque tiene grandes ventajas: no solo la asignación más eficaz del riesgo sino también el acceso a los conocimientos especializados de la sociedad civil, sin presión sobre los recursos públicos.

A diferencia de los MG, los MC se prestan a ser imitados, y así lo han expresado visitantes de países iberoamericanos y de gobiernos estatales dentro del país. El PEX se encuentra en condiciones de prestar asistencia técnica, y la FCP podría hacerlo porque existe experiencia acumulada y aptitudes. Ambos casos atípicos son ahora modelos clásicos.

Para esta tesis es de primera importancia rescatar el asunto de la dificultad para que se identifiquen los actores mutuamente para la implementación de políticas públicas. Por las razones expuestas en las descripciones del PEX y la FCP, un equipamiento público no estatal se interpreta como perteneciente al sector privado. En este contexto, la ausencia de fin de lucro, su orientación a un interés colectivo, es difícil de ser captado e interpretado por el público.

Por un lado, mientras que los visitantes aprenden cultura ecológica, los grupos vecinales de Xochimilco dilucidan que el PEX es un organismo privado, lo cual indica una lentitud de aprendizaje societal de la experiencia. Por el otro, los grupos del sector privado visualizan a la FCP como un organismo público porque ocupa un predio del G.D.F. donde se realizan actividades culturales, en especial de fomento a la lectura.

En realidad, mi percepción final fue que entre los administradores de las casas ciudadanizadas parece haber un sentimiento de marginación respecto al aparato gubernamental, por no estar en sintonía con su conjunto, y en general un agotamiento en su esfuerzo para aumentar la comprensión teórica y conceptual de su aportación por parte de los funcionarios gubernamentales que a lo largo del tiempo van pasando por el G.D.F.

En resumen, hay una dificultad en el contexto para favorecer el encuentro de OE, OS y OM, y el reconocimiento mutuo para la operación y mantenimiento, un componente de la implementación de políticas públicas. *A fortiori*, dada la demanda de OS y el grado de consenso que puede construir con OE, la probabilidad de mayor éxito se encuentra en la aportación de las OSPU? E orientadas a la protección del medio ambiente en zona urbana. Definitivamente, es del interés de la esfera pública, y los hechos lo demuestran.

La función sindical ajena a las tareas de autodesarrollo será, sin duda, una variable crucial para orientar el funcionamiento de servicios públicos desde la perspectiva de abajo hacia arriba (en el sentido *bottom-up*), la cual es contraria al estilo autoritario y discrecional de toma de decisiones de control y mando (en el sentido *top-down*).

En las páginas siguientes se presenta la matriz con la información para la realización del análisis comparativo de las dimensiones/variables seleccionadas en la tesis.

MATRIZ PARA EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE VARIABLES DE CASOS ATÍPICOS

Dimensiones/ Variables	Ejecución directa gubernamental (MG) (Primera Época, antes de 1993)	Modelos Ciudadanizados (MC) (Primera Época, desde 1992)		Ejecución directa Gubernamental (MG) (Segunda Época, después de 1994)		Modelo Ciudadanizado (MC) (Segunda Época, desde 1997)
		<i>Parque Ecológico Xochimilco, A.C.</i>	<i>Fundación Casa del Poeta, I.A.P.</i>	<i>Bosque y Casa de Cultura de Talpan (delegacional)</i>	<i>Parque Ecológico y Recreativo Huayamilpas (delegacional)</i>	
	<i>Equipamiento cultural delegacional</i>					<i>Casa Refugio Citlaltépetl</i>

DIMENSION INFORMATIVA

Desempeño						
Patrimonio original y actual	Patrimonio del D.D.F (200 hectáreas)	Capital semilla; donaciones, recursos por cuotas de acceso, venta de servicios educativos/culturales, y de participación en concesiones (tren y lanchas)	Capital semilla; donaciones, incluidos de comodatarios y del G.D.F.	Patrimonio del G.D.F.	Patrimonio del G.D.F. (20 hectáreas)	Capital semilla; donaciones, y recursos por cuotas de recuperación y concesiones
Años en operación	Desde 1970	Desde 1993	Desde 1992	Desde 1988	Desde 1993	Desde 1997
Personalidad legal						
Registro jurídico	Unidad administrativa	Asociación civil sin fines de lucro. Tiene deducibilidad.	Institución de asistencia privada (no lucrativa). Tiene deducibilidad limitada	Unidad de la Dirección de la Cultura	Unidad desconcentrada	Asociación civil sin fines de lucro. Tiene deducibilidad
Misión y adecuación a fines públicos	Apoyar a la población en sus actividades culturales	Proteger zona ecológica y apoyar el programa de educación ambiental del G.D.F.	Operar la sede del museo, bibliotecas, lugar de encuentro, y apoyar programa cultural del G.D.F.	Promover el espacio y actividades para atraer un público heterogéneo	Apoyar a la población en sus actividades recreativas y culturales	Operar la casa, darle vida cultural, y apoyar el programa cultural del G.D.F.
Otros atributos relevantes		Funcionarios activos formaron parte del patronato de la A.C.				

Recursos económicos						
Fuentes y destino	Para gasto corriente y mantenimiento menor	Donaciones y generación de recursos propios. Tiene deducibilidad amplia.	Donaciones (70 por ciento) y recursos autogenerados (30 por ciento). Tiene deducibilidad limitada.	Para gasto corriente, y recursos autogenerados (70 %)	Para gasto corriente (empleados de base), recursos autogenerados y apoyos en especie de nivel central	Transferencias del G.D.F. del gobierno federal (40 % respectivamente) y 20 % donaciones nacionales e internacionales.
Grado de autosuficiencia financiera	No	Autofinanciable	No	No	No	No

DIMENSION EXPLICATIVA

Organización interna						
Número de empleados por equipamiento	3 turnos/entre 15 y 50 empleados sindicalizados	2 turnos/10 administrativos y 40 jardineros	Un turno/17 personas	Un turno/ 5 sindicalizados y 7 por honorarios. El servicio de limpieza es mediante un <i>outsourcing</i>	100 personas, 50 por ciento por honorarios (personal administrativo) y 50 por ciento personal sindicalizado	5 personas
Mecanismo para selección de autoridades y toma de decisiones	Nombramiento del delegado	Asamblea general	Asamblea general	Nombramiento del delegado	Nombramiento del delegado	Asamblea general
Equidad de género	No	80 por ciento son mujeres	No	50 por ciento son mujeres	30 por ciento son mujeres	40 por ciento son mujeres

Capital social						
Duración media en cargos	Máximo 3 años	Asamblea original	Asamblea original	2 años	Máximo 3 años	Asamblea original
Relaciones familiares al interior	Si, pero en otras unidades del sector público	No	No	No	Si, pero en otras unidades del sector público	No
Rendición de cuentas ascendente y descendente	Mensual, trimestral, y anual	Informe anual a la Dirección de Patrimonio Inmobiliario del G.D.F., y auditoría externa anual	Instituto de Cultural del G.D.F. (mensual y semestral), Dirección de Patrimonio Inmobiliario del G.D.F. (semestral), y Junta de Asistencia Privada (mensual)	Auditoría interna permanente. Cuenta con un manual de ingresos y egresos.	Reporte semanal de ingresos, de mantenimiento y eventos (bimestral), y una auditoría anual	Informe anual al consejo directivo y CONACULTA, y bimestral al G.D.F.
Mapa de intercambios y densidad de contactos con OSC	Según tipo de actividad de cada equipamiento, y con comités vecinales	Pequeños productores pecuarios, organismos educativos, ambientales; gremios científicos, técnicos y junta de asistencia privada	Organizaciones de poetas y escritores nacionales e internacionales	Con la asociación de corredores del Bosque de Tlalpan (prestar el espacio para sus sesiones)	Comités vecinales, escuelas públicas y organizaciones para apoyo psicológico	ONG nacionales e internacionales
Número de horas-hombre de servicio social universitario, servicio social al público y/o voluntariado	Si, pero variable, 3 horas diarias	Para actividades específicas y visitas guiadas	Para actividades específicas	Por seis meses para apoyar diseño, promoción y distribución de información sobre eventos	400 horas/seis meses, en actividades especializadas	Hay un servicio social público por percibir salarios inferiores al mercado y gobierno
Relación con otros actores						
Con sector privado	Excepcionalmente, según tipo de actividad	Donantes ¹¹⁵ y proveedores	No se ha logrado atraer su atención	Eventualmente, para filmaciones dentro del equipamiento.	Para organizar jornadas ecológicas (actividades de conservación)	Consultoría para producción de revista literaria
Con academia	UNAM y UAM para validación de actividades	UNAM y Universidad Veracruzana	UNAM y UAM	No	UNAM y UAM	UNAM, Colegio de México e Instituto Francés de América Latina

¹¹⁵ Empresas privadas como JP Morgan, Schjering-Plough, Promeco, Black and Decker, Bacardí y Compañía, Autodeck, Embotelladora Metropolitana, Química Hoechst de México, Paliotes, Olivarera Tulyehualco, y Scholastic México.

Con otros niveles de gobierno	Difusión e Intercambio de apoyos con gobierno federal	G.D.F., CONABIO, CONACYT, SEP, PEMEX, parques ecológicos en D.F. y provincia bajo ejecución directa gubernamental, y con el PNUD	Intercambio de apoyos con gobierno federal, por ejemplo, becas para pago de profesores de la Casa, y entre museos del D.F. para divulgación	Acercamientos informales con otras casas de cultura	Unidades de investigación de secretarías de Estado y organismos descentralizados	CONACULTA y Comisión de Cultura del Congreso de la Unión.
Actores restringidos	Población foránea y ONG ambientalistas	Ciudadanos con mascotas	Ninguno	Ciudadanos que hagan adoctrinamiento o proselitismo político, excepto si el contenido es cultural.	Ciudadanos con mascotas, "malvivientes", ONG ambientalistas, y partidos políticos	Escritores perseguidos que no fueron seleccionados para ser albergados
Confirmación de código hipotético <i>(localización estructural de la organización)</i>	OE	OE^OS, donde OSPU? E	2OE^OS, donde OSPU? E	OE	OE	2OE^OS^OM, donde OSPU? E

4.5 Visita para observar la utilización de los espacios

Por pertinencia teórica y práctica, para captar el espacio circunscrito de hechos, objetos y prácticas que se desenvuelven en los objetos de análisis comparativo, se visitó el lugar en lo cotidiano, es decir, los parques recreativos y casas de cultura, gubernamentales y ciudadanizados. Debo aclarar que en el pasado estos últimos ya los había visitado, pero sin objetivo científico.

Practicando la observación de incógnito y asumiendo un comportamiento de usuario, por razones de alto costo en términos de tiempo de investigación¹¹⁶, únicamente recorrí los lugares en dos días hábiles (por motivo de la entrevista a los administradores respectivos), y la repetí en un fin de semana.

Las visitas al Parque Huayamilpas (incluyendo casa de la cultura) y la Casa de Cultura de Tlalpan (cf. Anexo 3 y 4, respectivamente) me permitieron mirar exteriormente la interacción entre usuarios y el equipamiento, sabiendo que es poco probable obtener una respuesta certera preguntando a algún interlocutor acerca de la incidencia del fenómeno de apropiación ilegal de uso de espacios por parte de polizontes.

Con la repetición de las visitas pude categorizar grupos de individuos presentes, y de ahí la presencia de vendedores ambulantes extramuros en el caso del MG, particularmente en fin de semana. El fenómeno tiene una mayor incidencia en la Casa de la Cultura de Tlalpan, dado que se localiza dentro de la zona del Bosque, alrededor de la cual hay un intenso movimiento de visitantes.

Aunque hay registros escolares de que en el año 2000 “el lugar [Huayamilpas] da el aspecto de estar abandonado y su actividad económica principal son los vendedores ambulantes”¹¹⁷, cabalmente, se pudo identificar que en la actualidad el equipamiento bajo

¹¹⁶ Esta situación tiene la ventaja que permite controlar un caudal de detalles que no son pertinentes para el análisis.

¹¹⁷ http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/publicaciones/publi_prodigios/huayamilpas/huayamilpas.htm

MG precisa de mantenimiento mayor y se encuentran notoriamente sub-equipado en cuanto a bienes muebles para el desarrollo de actividades que se publicitan en el lugar.

A priori, esta situación se presenta para contar con espacio libre que será alquilado durante fines de semana para así generar un mayor nivel de recursos autogenerados. A diferencia de los MC, no existen reglamentos exteriores sobre la utilización del espacio para el conocimiento del público.

Segunda parte: caso extremo¹¹⁸

4.6 El Patronato Pro-Defensa y Conservación del Patrimonio Cultural y Natural de Oaxaca

Este caso puede ser considerado como un hito de las políticas públicas en el campo cultural, como una innovación premeditada a nivel societal, porque se invierte la cuestión de los casos típicos y atípicos de la tesis: el dominio de las políticas no son exclusivas del Estado, sino que el “motor de la hélice” es la sociedad civil. En este caso, los nuevos institucionalistas sociológicos presumirían el papel de la sociedad civil y sus redes institucionales, así como los efectos colectivos que originan.

Cualquiera que sea el enfoque teórico, hoy por hoy, las políticas públicas oaxaqueñas en materia de cultura trascienden la visión gubernamental tradicional limitada a la atracción turística, gracias a un un modelo de impulso societal (artistas, creadores e indígenas) con respuesta del gobierno (positiva: cede, acepta) que eleva el nivel cultural de la lo calidad.

Oaxaca es la entidad federativa donde se registra el mayor número de organizaciones cívicas, ciudadanas y comunitarias del país, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre

¹¹⁸ Esta sección fue realizada a partir de una entrevista concedida por la Dra. Alejandra Moreno Toscano (Fundación Carmen Toscano, I.A.P.) y por el Maestro Fernando Gálvez de Aguinaga, exdirector del Instituto de Artes Gráficas de Oaxaca, y en la actualidad director del Centro de Producción, Educación y Residencias Artísticas “La Ceiba Gráfica”, de Xalapa, Veracruz. Dados los sucesos políticos antes y después de las elecciones federales en el Estado de Oaxaca, no fue posible entrevistar directamente al Maestro Francisco Toledo quien fungió como mediador durante los conflictos; sin embargo, amablemente ofreció poner a disposición de esta tesis su acervo bibliográfico y hemerográfico en cualquier momento.

Desarrollo Institucional Municipal, entonces más difícil es constituir instancias de participación promovidas desde las instituciones gubernamentales (Ziccardi, 2002). En este contexto, la articulación entre Estado y la sociedad civil tiende a ser compleja e inestable, y se llega a resolver como confrontación y oposición.

Según el INEGI (2000), el Estado de Oaxaca tiene la estancia más larga de cualquier ciudad turística que carece de mar. Uno de los detonantes fue la movilización de la sociedad civil, primero para que el ejército desalojara el Templo de Santo Domingo que era ocupado como cuartel, y luego impidiendo la instalación de infraestructura hotelera con estacionamiento, que era el proyecto de gobierno. Al final, la inversión federal a partir de la restauración de dicho templo y su transformación en museo y jardín etnobotánico, fue otro detonante de la atracción turística hacia Oaxaca.

Actualmente, hay hoteles pequeños sostenidos por una familia, que les generan un ingreso adicional. Los restaurantes elevaron la calidad de su oferta sin perder el estilo local. Las artesanías de calidad se venden mejor y al pagar el precio del trabajo, los artesanos comenzaron a cuidar la calidad de los materiales para venta. Utilizan tintes naturales (para obtenerlos tienen que cultivar caracol y cochinilla) o compran textiles orientales para tejer en telar de cintura. No es cultura centrada en actividades turísticas, sino en la generación de empleo a nivel local.

“Es un fenómeno único en el país que un solo actor haya creado toda una dinámica cultural a nivel local” es la expresión fiel del Maestro Galván, quien fungió como director del Instituto de Artes Gráficas de Oaxaca (IAGO) hasta principios del 2006, entrevistado acerca del caso oaxaqueño, y actualmente promotor de la réplica de la fórmula de colaboración en el Estado de Veracruz.

Las instancias culturales del gobierno local quedaron rebasadas por el impulso societal y las instancias federales apoyaron los proyectos de infraestructura cultural imaginadas por los creadores, como en la actualidad es el caso en Centro de las Artes de San Agustín (CaSa) en ETLA, donde se impulsan la fotografía, el arte gráfico y el arte digital, desde una

perspectiva ecológica¹¹⁹. En zona rural, otro proyecto en operación es el de los museos comunitarios, pequeños espacios en que se recogen las historias de los pueblos, sus objetos preciados, sus artesanías, y sus hallazgos prehispánicos.

El reto para los gobiernos federal y estatal ha sido participar en una red donde no tienen el poder absoluto en el diseño e implementación políticas públicas sino las redes culturales afiliadas al Patronato Pro-Defensa y Conservación del Patrimonio Cultural y Natural de Oaxaca, A.C., que funciona incluso para la defensa de derechos humanos. La ONG está compuesta por gente local y miembros honorarios del mundo de las letras mexicanas¹²⁰.

El equipamiento cultural más emblemático en la ciudad de Oaxaca y las bibliotecas que están siendo construidas en la zona rural fueron gestionados directamente de la fortuna del pintor Francisco Toledo, quien compró los predios, aportó los acervos culturales, contribuyó con trabajo artístico, y paga el sueldo del personal operativo. “La persona de Toledo es por sí misma el Instituto Nacional de Bellas Artes de la localidad” explicó durante la entrevista el Maestro Galván.

Para tres equipamientos culturales específicos localizados en la ciudad de Oaxaca (IAGO, Centro Fotográfico Manuel Álvarez Bravo, y Cine Club El Pochote) en la ciudad de Oaxaca, el gobierno federal contribuye con el pago del sueldo del personal directivo, y el gobierno estatal con el pago de la vigilancia de los inmuebles¹²¹. Tratándose del jardín etnobotánico y el Museo de Arte Contemporáneo (MACO), el gobierno estatal paga los sueldos del personal que los administra. “Si llegaran a ser retirados estos apoyos gubernamentales, con certeza se elevarían los costos de operación para el bolsillo del Maestro”, opinó Galván.

¹¹⁹ Cf. “Inauguran mañana el Centro de las Artes de San Agustín en Etila, Oaxaca”, La Jornada, lunes 20 de marzo de 2006.

¹²⁰ Como son Carlos Monsivaís, Ivan Restrepo y Elena Poniatowska.

¹²¹ Otros inmuebles que forman parte del acervo cultural son la Fonoteca Eduardo Mata y la biblioteca para ciegos Jorge Luis Borges.

La operación y mantenimiento de los conjuntos culturales tiene un costo, y por depender exclusivamente de la fuerza societal, la sostenibilidad del equipamiento cultural está en entredicho. “Se concretó y multiplicó un proyecto cultural que se gestó en la década de los setentas en Juchitán, pero sin un modelo de supervivencia; si la vida del maestro Toledo se interrumpiera, los equipamientos se transformarían en casas de cultura gubernamentales, perdiéndose el escalonamiento de la creación cultural y la creación de empleo hacia niveles más complejos”, fue textualmente la aclaración del mismo entrevistado.

Finalmente, el mismo entrevistado agregó que los espacios culturales son del pueblo (públicos, plurales y gratuitos¹²²); “por miedo no se cobran cuotas de recuperación, y los galeristas [el mercado] tienen un interés económico por las ventas directas que realizan de la obra del Maestro, pero ningún interés en contribuir con recursos para proyectos actuales ni futuros”.

Según relató el consultado, en Oaxaca también existe una fundación ejemplar y dinámica creada por el Maestro Rodolfo Morales, que está aliada en la red del Patronato Pro-Defensa. En un principio, mientras vivió, la asociación fue activa rescatando edificios, iglesias y exconventos, y además realizando actividades culturales en su pueblo. Desde que murió, perdió dinamismo. Este es el riesgo latente en aquellos proyectos que giran alrededor de una sola personalidad: “el mecenazgo no tiene cabida en los estímulos gubernamentales, y la experiencia acumulada tiene la fragilidad de que se esfuma cuando el mecenas desaparece”, disertó la historiadora Alejandra Moreno, también entrevistada acerca del caso oaxaqueño.

Con la vista puesta en trascender la experiencia de Toledo en Oaxaca, en la actualidad se está replicando en Xalapa, Veracruz, con apoyo del gobierno estatal, para la restauración y operación del Centro de Producción, Educación y Residencias Artísticas La Ceiba Gráfica. La semejanza que comparten Oaxaca y Veracruz es la tradición de organización

¹²² Cf. “*Propone Francisco Toledo cerrar los recintos culturales de la ciudad*”, en *La Jornada*, viernes 11 de agosto del 2006.

comunitaria, particularmente en la población indígena. La diferencia respecto a la experiencia oaxaqueña consistirá en un giro: incubar proyectos de manera que artesanos culturales que reciben asesoría técnica, financiera y administrativa puedan ser autónomos en un corto plazo, evitándose una dependencia que inhiba su desarrollo.

Por lo anteriormente expuesto, asumiendo que el tratamiento del caso merece una comparación implícita, hay dos códigos hipotéticos simultáneamente en la experiencia oaxaqueña, que se pueden expresar como OS, donde OSPU? S, pero al mismo tiempo 2OE^OS, donde OSPU? S.

En el segundo caso, el código bilateral es aplicable cuando el gobierno federal aporta el sueldo del personal directivo en los tres equipamientos culturales (IAGO, centro fotográfico y cine club) o el gobierno estatal cubre los sueldos correspondientes a los empleados encargados de la operación del jardín etnobotánico y del MACO.

CAPITULO 5

CONCLUSIONES

Con el permiso del Dr. Luis F. Aguilar, voy a tomar prestado su enunciado acerca de los “Hoyos Negros Teóricos”¹²³ con los que me he topado en esta tesis. En consecuencia, este capítulo final está dividido en tres partes, tituladas “*el hoyo negro teórico acerca de las características del diseño del gobierno local*”, el “*hoyo negro teórico acerca de la capacidad de OSC para impulsar políticas públicas*”, y el “*hoyo negro teórico acerca de la implementación de las políticas públicas*”. Pero también quiero subrayar el hecho de que igualmente existe hay una “caverna”, inmensa e impenetrable: la interconexión entre esos tres “agujeros” teóricos.

Personalmente, razono que debería haber una bisagra que una la democracia representativa y la democracia participativa (la reforma del Estado y la del tercer sector¹²⁴, respectivamente) para tapar los “huecos teóricos” y al mismo tiempo rellenar la “caverna”. En la superficie que ocupa la extensión de la bisagra se ensancharía un lugar común: el espacio público no estatal.

En la página siguiente expongo un resumen empíricamente tangible, acerca de la colaboración OE^OS. Con base en diez atributos o datos “duros” derivados del trabajo de acopio, estructuración y análisis presentado en los capítulos intermedios sobre casos típicos, atípicos y extremo, emprendo un esfuerzo de integración teórica y conceptual, agrupando algunos atributos seleccionados y colocándolos en un mosaico científico (Recuadro No. 18). Con ello derivo las tres perplejidades –los hoyos negros teóricos. Al final, como resultado natural del análisis comparativo, destaco el resultado inesperado de la tesis y propongo la apertura de una línea de investigación.

¹²³ Entrevista personal realizada en mayo del 2006.

¹²⁴ Los brasileños proponen un Constituyente del Tercer Sector (CCS, 2001), la cual interpreto como una obra de reingeniería institucional.

Recuadro No. 18
Resumen de la tipología de casos

	Atributos	Casos típicos OE^OS	Casos atípicos OSPU? E	Caso extremo OSPU? S
	Actores relevantes en la colaboración	El Estado.	El Estado con la sociedad civil.	La sociedad civil.
<i>Hoyo negro teórico acerca de las características del diseño del gobierno local</i>	Tipo de política predominante	Políticas gubernamentales.	Políticas gubernamentales cohabitan con políticas públicas.	Red de políticas públicas con impulso societal.
	Fase privilegiada del proceso de políticas públicas	Consulta para el diseño y decisión del gasto público en obra nueva.	En la implementación (operación y mantenimiento).	En el diseño e implementación (operación y mantenimiento).
	Núcleo de la colaboración	Planeación y diseño de obra pública.	Funcionamiento de programas de asistencia social, protección del medio ambiente y difusión cultural.	Funcionamiento de proyectos independientes sobre creación cultural y de empleo.
	Nivel de riesgo de interrupción de la colaboración	El riesgo es alto.	El riesgo es bajo.	El riesgo va de medio a alto.
	Indicador de supervivencia de la colaboración	Bajo y medio.	Alto.	Alto.
<i>Hoyo negro teórico acerca de la capacidad de OSC para impulsar políticas públicas</i>	Capacidad institucional actual	Para inversión por una sola vez; y para operar gasto corriente (aplicando el principio de recuperación de costos).	Extensión del aparato público para operar gasto corriente (aplicando el principio de recuperación de costos); no hay capacidad para aumentar gasto de inversión.	Para inversión por una sola vez; y para operar gasto corriente.
	Contribución para ampliar lo público	Conforme aumenta escala tiende a estrechar lo público y a aumentar la tensión entre maximización individual y maximización social.	Protección de lo público, en pequeña escala, con costos mínimos.	Protección de lo público, en pequeña escala.
	Capacidad institucional potencial	Depende de la existencia del líder. Multiplicación del modelo de agencias independientes.	Consolidación del modelo ciudadano, y replicación en otros ámbitos, por ejemplo, actividades deportivas.	Depende de la existencia del líder o mecenas.
<i>Hoyo negro teórico acerca de la implementación de políticas públicas</i>	Mecanismos para la institucionalización de la colaboración	La primacía de un actor (líder dentro del aparato público), la fuerza del prestigio de expertos, las relaciones trilaterales (convenios), reglas presupuestales, reglas para autogeneración de recursos, y reglamentación del servicio.	El respaldo de ciudadanos con capital intelectual/moral, y capacidad de gestión ante autoridades; un permiso administrativo, las relaciones bilaterales (convenios), y una rendición de cuentas.	La primacía de un actor (líder o mecenas), el respaldo de ciudadanos con capital intelectual/moral, y capacidad de gestión ante autoridades; y las relaciones bilaterales (convenios).
	Elementos faltantes para ampliar lo público	Reingeniería institucional (posburocrática). Capacidad de regulación.	Política pública <i>ad hoc</i> : préstamo de bienes inmuebles, y marco normativo con incentivos.	Política pública <i>ad hoc</i> : marco normativo con incentivos.

La realidad no es blanco o negro. Construyendo un continuo lógico (imaginario) de colaboración OE^OS, donde en el extremo izquierdo se encuentra el modelo más gubernamental y en el extremo derecho el experimento más societal, es en la zona intermedia o de claroscuros donde se encontrarían los casos atípicos. Por supuesto, cada caso específico depende de su historia real, su contexto socioeconómico y político, así como de sus capacidades reales.

El valor más alto del indicador de supervivencia y, al mismo tiempo, la mayor transparencia en cuanto a desempeño, recursos financieros, organización, estructura, capital social y costos se encuentra en los casos atípicos. Por sus implicaciones administrativas y financieras, el gobierno local que emprendiera una ciudadanización de las actividades de operación y mantenimiento del equipamiento destinado al público, considero que podría encontrar un campo fértil para su replicación en áreas urbanas o ciudades capitales del país.

A diferencia del medio rural donde la comunidad puede ser más participativa y exitosa en la operación de proyectos de pequeña escala, por su escala y ámbito de competencia, la ciudad es más exigente en capacidad de gestión, y el lugar con mayor probabilidad de encontrar espacios públicos para la discusión y capacidad potencial por parte de comunidades organizadas de profesionistas.

Podría afirmar que el promedio de los gobiernos locales en zona urbana que buscaran innovar interactuando con la sociedad civil en torno a una política pública, reclamarían mayor capacidad de gestión por parte de las OSC. A la inversa, las sociedades civiles más activas en orientar determinadas políticas, propensas a la autogestión tanto en zona urbana como rural, tenderán a depender siempre de líderes o de mecenas. Se trata de los casos extremos, cuya supervivencia puede ser extensa pero paradójicamente vulnerable al riesgo de interrupción de su experiencia colectiva.

Con excepción de los programas de asistencia social, en términos de análisis de riesgo, capacidad institucional y contribución a la ampliación de lo público, la mayor incógnita

se encuentra en el mercado –por lo menos en los temas de cultura y medio ambiente. Pero más adelante expongo una evidencia que desvela su propensión a convertirse en polizonte.

5.1 El hoyo negro teórico acerca de las características del diseño del gobierno local

Comencé esta tesis llamando la atención sobre una debilidad en el diseño de las reglas para la conformación del gobierno local, que se concreta en el alto riesgo de interrupción de programas y servicios públicos, en detrimento de la cobertura de servicios para el público. Según los teóricos contemporáneos, la sociedad está dividida en clases; solo en un sistema competitivo de partidos esta cuestión puede ser debatida y se puede resolver mediante transacciones entre demandas de clases opuestas. Para ello, los partidos movilizan la participación, articulan demandas y agregan intereses políticos.

Por consiguiente, las elecciones recurrentes sirven para entrenar a los políticos con aspiraciones mayores; también son los tabiques sobre los que se construye una red nacional de partidos, y son quienes tienen el potencial de revelar a la ciudadanía a mejores prácticas (World Bank, 2005). Cuando desaparezca la división de clases y entonces no haga falta la función de partido, desaparecería cualquier efecto paradójico relacionado con el proceso democrático, según el discernimiento de Macpherson (1977).

Sería deseable que se fortalezcan las habilidades de los cuadros políticos locales para que su trabajo sea evaluado por el público con un enfoque basado en los resultados. Por ahora, sólo sostendré que, definitivamente, la formación de cuadros políticos que no rinden cuentas del cumplimiento de su responsabilidad genera a un alto costo para la sociedad en su conjunto.

Por un intercambio de ideas con los municipalistas mexicanos como Blanca Acedo, de la Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), entiendo que es abultada la agenda de reforma del sistema municipal, de manera a hacerlo más democrático, más representativo, más eficiente y responsable. También entendí que la

debilidad en el diseño de las reglas para conformar un gobierno local es un problema reconocido pero no atendido, por primar aún la cuestión federal sobre la local, y la falta de presión por cambios institucionales que permita el impulso de políticas públicas a largo plazo.

El examen de los casos típicos y atípicos presentados en la tesis proporcionó algunas pistas para relacionar la falla en el diseño del gobierno local con el proceso de políticas públicas en los campos de protección del medio ambiente y cultura. Dentro del hoyo negro teórico acerca del diseño del gobierno local parece haber un círculo vicioso: un gobierno *pro tempore* no permite consumir el proceso de políticas públicas, y la inexistencia de éste impide discutir y superar las limitaciones funcionales que impone la corta duración del gobierno local. Como resultado, lo que el Estado ofrece como perspectiva de corto plazo no atiende las crecientes expectativas de la sociedad civil por contar con mejores servicios públicos, ni los problemas públicos pueden ser resueltos.

A un bajo nivel de formulación de políticas públicas y un alto nivel de políticas personalistas y discrecionales, corresponde una baja credibilidad del político porque su compromiso se vuelve insostenible. Una política pública es un producto de acuerdos que se van construyendo lentamente entre una mayoría que comparte temas de interés, y sólo así puede trascender los cambios de regímenes de gobierno y alternancias políticas.

El nicho futuro del debate sobre el diseño del gobierno local debería tener como patrimonio el aseguramiento del proceso de políticas públicas (y de largo plazo) aumentando la capacidad institucional de los actores involucrados, lo que conferiría una mayor dosis de legitimidad y credibilidad al compromiso del político electo a nivel local.

Como suele decirse que los problemas de la democracia sólo se solucionan con más democracia, extiendo una invitación a los lectores para que se emprendan más estudios de caso sobre las debilidades en el diseño del gobierno local, particularmente la colaboración OE^OS en la implementación de políticas públicas, para enriquecer la teoría y la práctica.

5.2 *El hoyo negro teórico acerca de la capacidad de OSC para impulsar políticas públicas*

Aprovecho para comentar que a lo largo de la tesis descubrí la heterogeneidad que existe respecto a las fórmulas de colaboración OE^OS, y el conjunto de factores que están en juego; estimo que esa diversidad debe mantenerse. Hay una familia de experiencias y modelos que refleja la diversidad en que las OSC pueden abrir sus propios espacios para ejercer influencia en el proceso de políticas públicas. No obstante, en muy pocos de los casos típicos examinados en la tesis parece encontrarse una relación estructurada en el largo plazo entre Estado y sociedad civil, considerada como racional para ambos –lo cual es una mala noticia para los neoinstitucionales de la corriente sociológica.

Una colega que gentilmente me ha ayudado a revisar la versión final de la tesis, la historiadora Susan Jones, me ha comentado que los modelos de colaboración entre subsistemas que se pretenden transferir desde los países del mundo anglosajón son poco precisos. En general, no reconocen las condiciones que se deben cumplir para el éxito. Por lo tanto la aproximación analítica presente en la tesis permite un mayor acercamiento a dichas condiciones.

Ahora, respecto a los casos atípicos examinados, la política pública correspondiente hubiera podido explicitarse así: *“Hacer que participe la sociedad civil y el sector privado con el gobierno local en la operación y mantenimiento de servicios públicos de protección del medio ambiente y cultura”*.

Habría alcanzado el rango de una política pública si se hubiera establecido una política de fomento a la colaboración OE^OS con un marco normativo *ad hoc*, estímulos fiscales, derechos y obligaciones; presupuestos multi- anuales con indicadores de resultados como condición para renovarlos (servicios prestados, personas educadas, exhibiciones realizadas, catálogos concluidos, etc.). La implicación hubiera sido emprender una reingeniería institucional, de manera que la fuerza normativa del Estado se desplace gradualmente hacia la meta regulación de las OSC.

Al concebir la delegación de una función como un intercambio político en el que un superior renuncia a una parte de su autoridad a cambio de incrementar su credibilidad, el grupo de ciudadanos creador del MC materializó el modelo de agencias independientes¹²⁵ propuesto por Majone (2004); eligió *ex profeso* delegados cuyas prioridades difirieran completamente de las preferencias del superior que autoriza.

La consecuencia fue un MC como resultado de una experiencia a lo largo de 15 años, en un proceso de aprendizaje por ensayo y error. En ciertos terrenos como la cultura y la protección del medio ambiente, el MC se convirtió en una alternativa de diseño institucional, donde una combinación de dimensiones y variables hizo viable la operación y mantenimiento de un equipamiento público –la coproducción de un servicio para el público, y de manera continua

Continuando la analogía con los postulados de Majone (2004), el MC opera con independencia con respecto al proceso electoral, tiene autonomía instrumental (es libre para elegir los medios con los cuales alcanzar el objetivo); cuenta con un contrato explícito (un permiso administrativo o convenio de transferencia de recursos o ambos); define objetivos específicos para las políticas que le interesan; tiene una estructura de gobierno; cuenta con un sistema de rendición de cuentas; y tiene una agenda y postura definida en favor de una política determinada.

Del mismo modo que para las agencias relevantes en la reglamentación económica y social a las cuales hace alusión Majone, en las OSPU? E también son importantes la especialización, la reputación y credibilidad. En resumen, tienen incentivos diferentes de los del político. Aquí se encuentra la capacidad potencial de dicho tipo de organización de la sociedad civil para contribuir a lo público en el campo cultural y en la protección del medio ambiente.

¹²⁵ Un nuevo modelo de gobernabilidad basado en fiduciarios e instituciones fiduciarias y en el poder de elaborar y aplicar la regla, y que descansa menos en la relación principal-agente y entidades, y en el poder de los impuestos y el gasto, en la intervención directa del estado en la economía. En opinión de sus defensores, parece ser superior a los métodos tradicionales de diseño e implementación de políticas públicas (Majone, 2004: 155).

Todos los casos atípicos han presentado un indicador de supervivencia alto por la dedicación de sus responsables. El mecanismo de asignación de recursos (aportaciones o subsidios gubernamentales) elegido para que su administración fuera autónoma ha sido adecuado. Desafortunadamente, en lugar de ampliar las posibilidades de espacios autogestionados con reglas claras, el gobierno ha mostrado la propensión a incluirlos en el gasto corriente de las dependencias gubernamentales, en vez de considerar partidas presupuestales para gasto corriente e inversión, etiquetadas para ser ejercidas por OSC.

Una parte de la explicación a lo anterior se encontraría en que al aparato gubernamental le cuesta trabajo reconocer que un MC le significa reducción de costos en la prestación de un servicio público comparando con el costo de sostener una burocracia directa, y a la sociedad civil parece costarle trabajo reconocer que le favorecía socialmente alcanzar la estabilidad en un marco de colaboración duradera con el Estado.

Como fue expuesto en el capítulo 4, un gobierno proveniente de un partido diferente del que creó las bases del MC, pero del mismo que lo replicó al constituir la Casa Refugio Citlaltépetl, A.C., inhibió legalmente la apertura de nuevos espacios de este tipo prohibiendo hacer asignaciones a figuras no gubernamentales, partiendo de la premisa falsa de que la vigilancia de la contraloría asegura el funcionamiento de las instituciones (rendición de cuentas centrada en las reglas internas del funcionamiento o *rule-based accountability*). En el mismo capítulo también se ha visto que es débil la auditoría que realiza a la administración de espacios públicos (recreativos, deportivos y culturales), y de ahí la puerta abierta para la entrada de polizontes.

Ahora infiero la razón por la cual tanto en Brasil como en México los agentes controladores del Estado prejuzgan que el tercer sector es un mercado de la sociedad civil, compuesto por empresas privadas disfrazadas para evadir impuestos (De Franco, 2003). Simplemente, por debilidad en su capacidad para cumplir con sus funciones, lo que limita su autoconocimiento y la de su entorno. La consecuente baja oferta de razones no contribuye al proceso de políticas públicas; solo reproduce sospecha y desconfianza entre los actores involucrados.

Definitivamente, hay un MC con un alto indicador de supervivencia, capaz de prestar servicios públicos ininterrumpidamente para satisfacer necesidades no cubiertas por incapacidad presupuestal gubernamental. La acción alrededor de sitios simbólicos creó un capital social compuesto por redes de ciudadanos profesionistas y usuarios con intereses comunes, quienes emprenden proyectos independientes.

Podría tratarse de una red de política pública estructurada alrededor de un equipamiento público, que se convierte en un espacio público de diálogo OE^OS. Es un lugar donde se presta un servicio al público que la economía de mercado no puede o no sabe cómo introducir porque no están sujetas a presiones para generar utilidades en el corto plazo (Grefe, 2003).

Sin embargo, el aparente éxito pragmático de los MC en términos de costos precisa de un examen profundo antes de replicarse en otros campos y contextos –las interrogaciones son numerosas aún como para atreverse a proponer una su multiplicación en casos diferentes. Por el momento, me atrevo a afirmar que las OSPU? E están en su etapa de adolescencia hasta que asuman una función de agentes de políticas públicas.

Tanto para MG como MC sugeriría una asistencia técnica de corta duración para que mejore su planificación estratégica, realicen un análisis de costos e ingresos, y para que midan la percepción de la calidad por parte de los usuarios de los servicios públicos que prestan. Sería la vía para un autoconocimiento y superen debilidades teóricas y conceptuales –hasta el momento ninguna de las dos partes (OS y OE) alcanza a reflexionar sobre su rol dentro del espacio público no estatal desde la interpretación académica.

Aunque rebasa el alcance de la tesis y dispongo de pocas pruebas empíricas, no puedo dejar de comentar acerca de un tema crucial. Se trata de la percepción del público acerca de su participación en el proceso de políticas públicas en el nivel local. Comúnmente las actividades con mayor aceptación y legitimidad entre sectores amplios de la sociedad son los servicios asistenciales.

Considero que se necesita saber más sobre la percepción y las preferencias de usuarios respecto a las fórmulas de participación social y sus beneficios brindados en otros campos, por ejemplo, la protección del medio ambiente, una temática que no es netamente del campo asistencial.

Por lo que he leído y analizado, considero que se necesita investigar más para establecer qué tipo de ingeniería participativa puede tener la incidencia deseada en el proceso de políticas públicas, tanto en contextos urbanos y rurales, diferenciando tamaños de grupo y temáticas.

En opinión de Luis F. Aguilar (2006), la literatura apunta a la existencia de un proceso de gobierno que se va deslizando hacia abajo; fue reducida la capacidad del Estado tal y como dispusieron los (neo)liberales, pero no habido una contrapartida en un aumento de capacidad de la sociedad civil ni del mercado. Si la creación de capacidad en la sociedad civil llega a fracasar, podría retornar el autoritarismo y/o discrecionalidad del Estado, que si bien garantiza continuidad de políticas gubernamentales, aplasta las iniciativas de autogobierno de las comunidades que componen la sociedad.

5.3 El hoyo negro teórico acerca de la implementación de las políticas públicas

Por un lado, desde los casos típicos, se ha hecho evidente que se considera que la colaboración es suficiente en el nivel de diseño de las políticas públicas, en el seguimiento de presupuestos, en la transparencia de la administración, etc.

Pero por el otro, al lindar con la alternativa de una gestión autónoma de espacios públicos (los casos atípicos), el tema de la implementación parece provocar desazón en los funcionarios gubernamentales, cualquiera que sea el color de su partido. Hay un prejuicio que se reproduce automáticamente cuando un político local alcanza el poder que le proporciona el gobierno y su administración, y que impide que se considere posible que otros actores, que no sean gubernamentales, ofrezcan un servicio público.

Luego, cuando llega a haber formulación y enseguida una implementación de políticas públicas, éstas no se monitorean ni se miden por sus resultados (como en el caso de la política económica, que privilegia la idea de extender la implementación, sin considerar sus efectos sociales o costos económicos colaterales).

La investigación emprendida para realizar la tesis me permitió descubrir, inesperadamente, al espíritu polizante que en la fase de la implementación se puede apoderar de lo público.

Pero asimismo, infiero la razón por la cual la implementación de políticas públicas ha sido una fase perdida en la producción teórica de las ciencias sociales (Cabrero, 2000): porque dada la reticencia del aparato público a que se conozca detalladamente cómo sus actores cumplen con su responsabilidad, es la etapa donde menos oportunidades existen para conocer cómo se ejerce el gasto público en cada una de sus unidades, el grado de desperdicio económico, la influencia de los polizontes, y así descubrir el nivel del “dinero perdido”.

Precisamente, esa es una línea de investigación que debe abrirse: un examen institucional con el enfoque de la economía política, y simultáneamente el diagnóstico de debilidades internas en las macro y micro unidades responsables del gasto público, con cuyas conclusiones se podría nutrir la construcción de una teoría de la implementación de políticas públicas.

El análisis comparado de casos típicos y atípicos sugiere que hay cuando menos dos componentes fundamentales en la etapa de implementación. El primero de ellos tiene su origen en normas (explícitas e implícitas) que establecen el impulso del motor (favorecer la aparición de comportamientos deseados), y el segundo ese el funcionamiento mismo del proceso.

Respecto a las normas, la revisión del MG permitió evidenciar que se encuentra en una situación crítica como proveedor de un servicio público por falta de capacidad para hacer

aplicar reglas formales del juego que mitiguen la formación del espíritu polizone que tiende a adueñarse del equipamiento público. El asunto de reglas formales del juego que no norman el servicio público sino sólo su administración financiera es un pequeño ejemplo del impacto que tiene una institución para fortalecer o disolver la concepción de lo público.

En lo que toca al funcionamiento, parece ser que el gasto para la operación de programas públicos es lo único que trasciende los ciclos electorales –el costo económico para sostener lo público, de lo cual solo he alcanzado a presentar algunas evidencias empíricas sobre su impacto.

Tanto en el MG como el MC se encontraron dos tipos de sociedades en red, pero estructuradas por motivos distintos, y que ligan diferentes actores. Una es negativa y la otra positiva, respectivamente. La negativa es la red entre burocracia y sindicato (la relación entre política y administración), motivada por un interés particular, que se materializa en un MG. La otra, la positiva, tiende hacia la cooperación entre actores que identifican y asocian respetando el espacio público.

El análisis del capítulo 4 también me permitió inferir que no hay políticas públicas en cultura y deporte en la ciudad porque hay políticas discrecionales y reglas informales del juego que responden a la influencia exclusiva de las preferencias de la burocracia sindical, los presuntos maestros de talleres (sin credenciales), las ligas y clubes deportivos, etcétera.

Solo un estudio profundo de las reservas naturales, las instalaciones culturales, el equipamiento recreativo y deportivo del G.D.F. daría una idea del conjunto de grupos de interés que impiden *de facto* que haya una política pública para la ciudad en esos temas sectoriales. Se trata de grupos que tienen una influencia mayor sobre quién recibe qué del gobierno, que los funcionarios elegidos y nombrados (Peters, 2005).

La implementación de políticas gubernamentales puede ser un botín tanto para una burocracia sindical como para el mercado. Debo aclarar que ontológicamente hablando, estoy de acuerdo con la figura sindical, pero no en que asuma otros roles que no tienen nada que ver con el cumplimiento de sus funciones centrales, como es proteger sus intereses particulares y buscar generarse una renta indebida.

En la realidad, el sindicato del D.D.F/G.D.F se ha convertido en una organización que aleja/excluye activamente a otros actores con identidad y capacidad de orientación de políticas públicas. El resultado es una dispersión de iniciativas, y ello hace incapaz al Estado de traducir, jerarquizar, representar necesidades y expectativas sociales de sectores sociales.

Aunque no es el tema de la tesis, me aventuro a comentar que en cuanto al rol del mercado, el Estado parece interpretar que la colaboración se limita a inversiones público-privadas, y que en el caso de servicios públicos se reduce a concesiones (privatizaciones), que son idealizadas, porque se parte de supuestos de rentabilidad inalcanzables, y prueba de ello ha sido su recompra onerosa, como por ejemplo, los casos de las carreteras en México¹²⁶.

Olstrom (1997) sostiene que ningún mercado puede sobrevivir sin bienes públicos extensos provistos por instituciones gubernamentales, y ningún gobierno puede ser eficiente y equitativo sin un insumo considerable de la ciudadanía. Pero lo que pretendo retomar de este postulado es que el fenómeno del *free-rider* o polizone no es exclusivo de una organización de la sociedad civil sino también del mercado.

Para argumentar hago alusión al contenido del recuadro en el Anexo 5 acerca del del Parque La Fundidora, en Monterrey, Nuevo León. Su rescate se realizó a mediados de la década de los ochentas del siglo XX. Se reservó primero como parque ecológico (un área verde para la ciudad) pero también se aprovecharon las construcciones existentes para

¹²⁶ El fracaso de la concesión de 23 carreteras significa al país una deuda por 9 billones de dólares, según el Banco Mundial (*Report 20431-ME, Federal Highway Maintenance Project in Mexico, Project Appraisal Document, November 17, 2000, Washington, D.C.*)

construir una cinemateca, salas de exposición de arte, y otros establecimientos. El lugar resultó un éxito desde el punto de vista de afluencia de público y su uso comercial se acrecentó. Se convocaron exposiciones famosas y se organizaron carreras para autos.

¿Por qué evadieron el pago de renta los arrendatarios? Seguramente por la misma razón que las ligas deportivas o los presuntos profesores en casas de cultura delegacionales tratan de no hacerlo: la debilidad en el control de reglas formales del juego para normar el servicio y su administración. El espíritu polizone por parte de OM también tiende a invadir el frágil espacio público. Por lo visto, puede ser que OS y OM necesiten más de OE y de lo público que los (neo)liberales hayan jamás sospechado.

La revisión de los casos atípicos permitió contar con pistas de que para la operación y mantenimiento del equipamiento gubernamental, un componente de la implementación de políticas públicas, hay vida más allá del Estado y del mercado. Los administradores de los MC han exhibido una labor de resistencia contra las grandes inercias que dominan el MG. Han tenido capacidad de reacción (respaldo de personalidades en su papel de representantes de comunidades), capacidad de gestión ante las autoridades, y han logrado reconocimiento internacional.

Al desideologizar la política, la ciudadanización parece desligar los intereses sindicales del funcionamiento del equipamiento público, y puede quitarle el uso exclusivo de lo público a lo estatal. Por lo anterior, su contribución podría asociarse a la noción de modernización del Estado.

El desafío consiste en eliminar una cultura organizacional estatista, jerárquica y opaca, con debilidad para ordenar, articular y equilibrar en función del bien común. El desequilibrio en favor de algunos y en desventaja de otros corresponde a un régimen político aún no parece empezar a fenecer en México.

Es obligación pública (de lo público, como espacio común) actuar en el campo de la difusión cultural y de la protección al medio ambiente, y por lo mismo se deberían

asignar recursos públicos para garantizar el funcionamiento. Como se busca estimular que esos servicios públicos no dependan directamente del gobierno (para disminuir su gasto corriente), las OS que quieran colaborar deberían contar con incentivos como exenciones fiscales y deducibilidad para los donantes. Por supuesto, es lógico que el Estado no puede conceder incentivos de la misma forma para las organizaciones de interés público y las organizaciones de interés privado.

Si la cuestión es cómo ampliar el espacio público, la posibilidad de un trabajo conjunto OE^OS para la implementación de políticas públicas, que no tiene como función cumplir ofertas políticas, puede ser que exija que el Estado dé el paso de una estructura burocrática a una matriz institucional posburocrática donde se aisle la política de la administración, y la rendición de cuentas se oriente más por resultados *-performance-based accountability-* que por las reglas internas del funcionamiento de la burocracia, al parecer enemigas de la colaboración OE^OS, y paradójicamente, que las OSC creen sus propios cuerpos técnicos y operativos (burocracias).

Porque si pensamos en los servicios públicos culturales y recreativos que se requieren para atender a una ciudad extensa y desigual, tiene que imaginarse un esquema de apoyo a la multiplicación de colectivos no gubernamentales, con capacidad instalada. Estos necesitarían acceso a bienes inmuebles públicos y apoyo por vía fiscal –y no necesariamente presupuestarios.

Concluyo esta inversión en conocimiento, metodología y análisis comparado. Estoy leyendo en este momento diarios atrasados, que reviso después de mis largas estadías fuera del país por motivos de trabajo. Acabo de localizar una noticia que ha llamado mi atención, se trata de un conjunto de compromisos de campaña.

El candidato ganador para la jefatura de gobierno del G.D.F. en el 2006 ofreció durante su campaña transformar en centros de prevención y rehabilitación, estancias sociales o espacios culturales todas los inmuebles que se incauten. Este ganador fue parte del grupo de funcionarios que concibió los primeros MC a finales de la década de los ochentas del siglo pasado, cuando militaba en otro partido.

De nueva cuenta, mi reflexión final es contrafactual. Para cumplir este compromiso, el nuevo Jefe de Gobierno tendría que recurrir a un MG creando/aumentando la capacidad gubernamental para vigilar las reglas formales del juego, y ello tendría un impacto presupuestal –ampliación del gasto corriente del G.D.F. o de sus delegaciones.

Pero si pretende contar con el apoyo de las OSC en el cumplimiento de una función pública, por consiguiente tendrá que crear políticas locales de incentivos y reglas formales del juego (un MC).

Pronto veremos qué poderes formales utiliza dicho Jefe de Gobierno electo para crear capacidad en el aparato público, y contribuir a la creación de capacidades en la sociedad civil y el mercado durante los próximos seis años, para así aumentar su influencia sobre los grupos de interés y sus reglas informales que se ocultan dentro del equipamiento público en manos de la administración central o de las delegacionales; cómo financiará el costo de adaptación a un modelo diferente de gestión, y si utilizará el recurso de la tecnología del compromiso para dar credibilidad a las políticas que impulse.

La duración de su gobierno estará en su favor para darse cuenta de los retos para ampliar la cobertura de servicios públicos, de la fragilidad de lo público, de la diversidad de polizontes esperando apropiarse de éste por encima del bien común, de la debilidad en la comprensión de lo público no estatal, y de la necesidad de un mayor conocimiento sobre las características y capacidad institucional de las OSC que deseen colaborar con el Estado en la construcción de un sistema de gobernabilidad en la capital del país

ANEXO 1

BREVE RESEÑA SOBRE CAPITAL SOCIAL

De acuerdo con Portes (1998) en la literatura empírica parece haber un creciente consenso respecto a que el capital social es la habilidad de los actores para asegurarse beneficios en virtud de su pertenencia a una red social u otras estructuras sociales, más allá de la familia inmediata. Para tener capital social, una persona debe relacionarse con otras, para obtener acceso directo a recursos económicos, aumentar su capital cultural mediante contactos con expertos, y afiliarse a instituciones que confieren credenciales con valor (1998: 4).

Bourdieu postuló que el capital social es intangible, puesto que es inherente en la estructura de las relaciones entre la gente. Para él, la pertenencia a una estructura social o un grupo (*membership* en voz inglesa o membresía) permite que los individuos acumulen beneficios mediante su participación y la construcción deliberada de sociabilidad para el propósito de generarlos. Aunque el enfoque del sociólogo norteamericano Coleman se complementa¹²⁷ con el anterior, insiste en la necesidad de la repetición de las interacciones sociales para producir obligaciones y expectativas entre individuos que generan confianza entre las personas, que a su vez facilitan y promueven la cooperación y participación.

Es de sobra conocido que a partir de un estudio sobre Italia, el politólogo R. Putnam concluyó que el capital social es un bien público (cf. Recuadro No. 4), y la confianza, normas y sistemas son su componente central porque tienen implicaciones para la forma en que se generan socialmente las relaciones (Millán y Gordon, 2004: 725). Según Cunill (2004), Putnam además interpreta que las redes son un marco organizativo que socialmente favorecen contactos, e implican compromisos y obligaciones mutuas, por tanto un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal y la cooperación voluntaria.

La investigación ha tendido a enfocarse en demostrar los aspectos positivos del sector. Algunos tipos de capital social tienen consecuencias negativas para las relaciones de grupo, por ejemplo, cuando la prestación de un servicio por parte de una organización no lucrativa se realiza con base en la afiliación religiosa (Bielefeld, 2003: 268).

¹²⁷ Dice que el capital social es el conjunto de reglas informales incorporadas a las relaciones sociales y a los arreglos institucionales de la sociedad que permiten a los miembros alcanzar sus objetivos individuales y comunes.

ANEXO 2

RESUMEN DE CASOS TIPICOS

En la edición 2001 del Premio Gobierno y Gestión Local (Cabrerero y García, coord., 2002), participaron 479 innovaciones. De 39 semifinalistas, de la selección de casos de colaboración entre Estado y sociedad civil (OE^OS, donde el símbolo ^ significa intersección en el lenguaje de la teoría de conjuntos) diferenciados por nivel de riesgo de interrupción durante la fase de implementación, se obtuvo un total de 9 innovaciones significativas, a continuación:

NIVEL DE RIESGO ALTO (RA)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Revestimiento de camino de saca, municipio José Sixto Verduzco, Michoacán (pág. 181).	<i>“Las dificultades o amenazas a la experiencia provienen de la aceptación de los grupos sociales que aunque buena, mostró cierta tendencia a la pasividad y de las dificultades de continuación del programa, debido a la falta de institucionalización del mismo, posibilidades vinculadas principalmente a que el liderazgo municipal no se ha planteado ese objetivo, aunque constata que la alternancia a dirigentes que no tengan esta prioridad podría aletargar y hasta desaparecer el programa....” (pág. 195).</i>	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OS)

NIVEL DE RIESGO MEDIO (RM)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Consejo consultivo para el desarrollo turístico de Ixtapan de la Sal (pág. 45).	<i>“Aunque el liderazgo del alcalde ha sido importante en el arranque del proyecto es necesario la institucionalización del Consejo para evitar que, como frecuentemente ocurre, este programa se debilite con el cambio político” (pág. 60).</i>	Desarrollo Económico (Bilateral, OE^OS)
Programa de ordenamiento y dignificación del comercio en vía pública, municipio de la ciudad de Querétaro (pág. 289).	<i>“Si bien es claro que el Acuerdo de Cabildo permite iniciar la reubicación de los ambulantes, no ha sido necesariamente acompañado de reglamentación que dé algún tipo de certidumbre, por ejemplo, en el sentido de que a los comerciantes los pueden quitar del lugar que “tienen”, una vez que concluya este gobierno” (pág. 297)</i>	Gobierno (Bilateral, OE^OS)
Obras públicas por cooperación, Mazatlán, Sinaloa (pág. 547).	<i>“Esta debilidad se circunscribe a la falta de elementos formales legales que permitan institucionalizar el programa, y que éste pase de una administración a otra” (pág. 556).</i>	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OS)

Organización comunitaria para la participación ciudadana 1999-2001, Mazapa de Madero, Chiapas (pág. 485).	<i>“En cuanto a la coherencia y consistencia interna del programa aún no existe un horizonte institucional que vaya más allá de la normatividad y permita la creación de bases para ir más allá del periodo de gobierno 1999-2001. La operación de los programas depende fundamentalmente del director de obras del municipio y del alcalde. Un paso de consolidación institucional sería dar mayor capacidad a los consejos que surgieron del proceso de vertebración” (pág. 497).</i>	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OS)
---	---	---

NIVEL DE RIESGO BAJO (RB)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Mercado municipal para tres funciones: gimnasio, centro social y mercado, Santiago Yolomécatl, Oaxaca (pág. 197).	<i>“La institucionalización de esta experiencia se obtiene aquí de una manera sorpresiva: el anclaje que asegura la persistencia de los acuerdos y las acciones a través de sucesivas administraciones municipales y distintos funcionarios es la asamblea de los usos y costumbres, que sostiene los acuerdos en el tiempo” (pág. 206).</i>	Obras y Servicios (Equipamiento) (Bilateral, OE^OS)
Instituto municipal de investigación y planeación de Ciudad Juárez (pág. 263).	<i>“De manera explícita, su horizonte de acción establece distancias con las formas tradicionales de concebir a la planeación: “considerando que los procesos de planeación municipal requieren de continuidad, independientemente de los cambios en la administración municipal....[.....]....Con su sistema profesional de personal, como puede apreciarse, el IMIP también innova una de las prácticas más negativas de los gobiernos municipales, que es la cíclica rotación trianual de cuadros medios y directivos de la administración, así como su ingreso (o salida) con criterios ajenos a la calificación y desempeño....[.....]...Por otra parte, el gobierno del IMIP es fundamental para explicar su consolidación entre 1995 y 2002, sobreviviendo exitosamente a los ciclos políticos y administrativos del municipio” (pp. 272-273).</i>	Planeación (Trilateral, OE^OS^OM)
Alumbrado público municipal, Acapulco, Guerrero (pág. 315).	<i>“....sin embargo, sí se han sentado las bases jurídico financieras y técnicas para darle sustentabilidad y seguimiento por parte de los gobiernos municipales posteriores” (pág. 325).</i>	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OS)
Programa Villa Esperanza 2000, Mexicali, Baja California (pág. 519)	<i>“Además, este programa de política social aborda sus metas de manera integral, trascendiendo las usuales formas fragmentadas o circunstanciales, con bases operativas que le permiten continuidad. Y por el lado administrativo, se establece un mecanismo que permite la sobrevivencia del proyecto Villa Esperanza, independientemente de los cambios de administración en el Ayuntamiento de Mexicali.</i>	Obras y Servicios (Equipamiento) (Trilateral, OE^OS^OM, donde OS=OSPU? S)

Para el certamen 2002 (Cabreró y García, coord., 2003) postularon 357 innovaciones. De las 39 semifinalistas, se obtuvieron 14 casos significativos de colaboración OE^OS, agrupados en dos grupos de nivel de riesgo de interrupción durante la fase de implementación, de la siguiente manera:

NIVEL DE RIESGO ALTO (RA)
<i>(No se encontró ninguno)</i>

NIVEL DE RIESGO MEDIO (RM)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Rescate del Río Mayo, Navojoa, Sonora (pág. 89).	<i>“Además, existe la incógnita de qué mecanismos legales o institucionales garantizarán la sustentabilidad de institucionalización del programa durante el cambio en la administración municipal” (pág. 99).</i>	Obras y Servicios (Ecología) (Trilateral, OE^OS^OM)
Proyectos productivos agrícolas y pecuarios, pequeño mundo solidario, Mérida, Yucatán (pág. 131).	<i>“Requiere también más tiempo de operación para asegurar su fragilidad y evaluar su sustentabilidad. Por ello, resulta indispensable institucionalizar el programa para que no se limite a la administración municipal actual” (pág. 139).</i>	Desarrollo Económico (Bilateral, OE^OS)
Planeación micro regional y representación territorial, Yecapixtla, Morelos (pág. 273).	<i>“El presidente municipal y los beneficiarios han expresado su voluntad de defender el programa, sin embargo, otras experiencias y la discusión de los especialistas señalan que hay que reglamentarlo y, de existir el consenso y las pruebas de su posible éxito, legislarlo en el Congreso de la entidad, pues de otra manera existe el riesgo de que un nuevo gobierno municipal lo elimine como forma de gestión” (pág. 286).</i>	Planeación (Bilateral, OE^OS)
Centro de rehabilitación, Unidos por Santiago, Santiago, Nuevo León (pág. 449).	<i>“Los mecanismos legales, la estructura, el personal y el recurso actualmente está ahí, sin embargo, todo ello fue producto de una voluntad, misma que puede cambiar en las siguientes administraciones, un simple recorte presupuestal, una mala administración del centro, pueden genera la degradación del mismo, la insatisfacción de los usuarios y su abandono permanente” (pág. 456).</i>	Obras y Servicios (Equipamiento) (Trilateral, OE^OS^OM, donde OS=OSPU? S)
Programa integral de atención a las mujeres, Centro, Tabasco (pág. 505).	<i>“Las integrantes del programa le han apostado a crearse una legitimidad ante los ojos de las ciudadanas del municipio de Centro, de manera que respalden sus actividades y éstas puedan permanecer aún después del actual periodo de gobierno. Esto se debe a que el nivel que tiene como coordinación (que les permite formar parte del gabinete “ampliado”) tiene una situación endeble, pues su permanencia depende de un acuerdo en el cabildo” (pág. 516).</i>	Social (Bilateral, OE^OS)
Asamblea popular de gobierno, Tatahuicapan, Veracruz (pág. 531).	<i>“...este programa depende en mucho de la voluntad del presidente municipal, en la medida de que éste asume como propias las decisiones que se toman en las asambleas. (pp. 539-540).</i>	Planeación (Bilateral, OE^OS)

NIVEL DE RIESGO BAJO (RB)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Rehabilitación de microcuencas, Guanajuato, Guanajuato (pág. 29).	<i>Los responsables del programa están conscientes de la importancia que tiene la institucionalización de los procesos más allá de la permanencia del equipo. Un paso es impulsar el trabajo de las comunidades.....[....].... En lo que se refiere a los elementos administrativos de funcionamiento se cuenta el momento con diagramas de procesos, manuales de procedimientos y diagnóstico de ambiente organizacional que da base a las actividades realizadas por lo que el sustento ya está establecido” (pp. 39-40).</i>	Obras y Servicios (Ecología) (Bilateral, OE^OS)
León hacia el futuro: ordenamiento sustentable del territorio – Visión 2025, León, Guanajuato (pág. 193).	<i>“El reglamento del IMPLAN exige que a la mitad de las administraciones municipales se hagan los cambios de miembros del consejo ciudadano. De ese modo su gestión abarca periodos municipales distintos y su lógica de acción se rige por la continuidad de programas más que por la ruptura trianual de cambio de gobierno (pág. 203).</i>	Planeación (Bilateral, OE^OS)
Agua para el futuro, Zapotlanejo, Jalisco (pág. 207).	<i>“Los elementos más destacados del programa son la continuidad más allá de los trienios, la disposición a modificar prácticas y procesos administrativos impertinentes, el estudio y la capacidad para enfrentar el problema con una visión integral, lo cual se acostumbra poco con el pretexto de la brevedad del mandato trienal....” (pp. 218-219).</i>	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OS)
Construcción de cuatro bibliotecas más para crear una red municipal de servicio, Coatzacoalcos, Veracruz (pág. 349).	<i>“.....existen posibilidades para que la red de bibliotecas de Coatzacoalcos pueda mantener su funcionamiento actual, a pesar del cambio en la administración municipal, ya que, por un lado, tiene una cierta institucionalización y organicidad al depender de la Dirección de Cultura (recientemente creada para hacerse cargo, entre otras actividades, de las bibliotecas) y, por otro lado, la DGB tiene criterios específicos de funcionamiento (personal, capacitación, equipo, número de usuarios, etc) que permiten dar seguimiento a las actividades de la biblioteca. Si no se cumplen esos criterios la DGB puede quitar su apoyo y retirar sus materiales” (pág. 357).</i>	Social (Bilateral, OE^OS)
Monterrey Joven, Monterrey, Nuevo León (pág. 421).	<i>“Se trata de un programa que ha ganado presencia y tiene posibilidades de institucionalización en la administración municipal ya que es difícil que el siguiente gobierno lo elimine debido a la presencia que ha ganado en la opinión pública y en los medios de comunicación” (pág. 434).</i>	Social (Bilateral, OE^OS)
Desarrollo económico local en Zacatecas, Zacatecas (pág. 153).	<i>“El contexto de cambio e incertidumbre en términos del futuro del programa propició una serie de modificaciones en la estructura de la ADELZAC que mejoraron su funcionamiento y la convirtieron en una agencia netamente inter-municipal” (pág. 157).</i>	Desarrollo Económico (Trilateral, OE^OS^OM)
Personal de seguridad escolar, San Luis Potosí, San Luis Potosí (pág. 491).	<i>“...la aceptación del programa en los centros educativos que aportan los recursos para su operación, generó que el cambio de administración municipal no afectó la continuidad del mismo...” (pág. 496).</i>	Gobierno (Trilateral, OE^OS^OM)

En lo que concierne a la edición 2003 del Premio (Cabrero y Rojo, coord., 2004), los participantes fueron 499. De 35 innovaciones semifinalistas presentadas al certamen, se obtuvieron 6 casos de colaboración OE^OS, que agrupados en tres niveles de riesgo de interrupción de la fase de implementación son los siguientes:

NIVEL DE RIESGO ALTO (RA)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Sistema integrado de transporte público en la ciudad de León, Guanajuato (pág. 287).	<i>“Este tipo de programa suele ser difícil de continuar de una administración a otra, aunque siga en el poder el mismo partido. Cuando hay alternancia, tal continuidad se complica mucho más”</i> (pág. 297).	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OM)

NIVEL DE RIESGO MEDIO (RM)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Construyamos juntos tu casa en las Margaritas, Chiapas (pág. 55).	<i>“A pesar de que el actual gobierno municipal tiene excelentes relaciones con el gobierno estatal, no se puede afirmar con certeza que las autoridades que administrarán el Municipio el período 2005-2007 mantendrán la misma relación”</i> (pág. 65).	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OS)
Fideicomiso para la educación en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (pág. 107).	<i>“Las dificultades en el futuro podrían venir por los gastos extraordinarios en que podría incurrirse con el cambio de óptica de un gobernante en el futuro”</i> (pág. 115).	Social (Bilateral, OE^OS)
Rescate y aprovechamiento integral de manglares en Tapachula, Chiapas (pág. 189).	<i>“...se esperaría que las futuras administraciones, tanto de éste como de otros municipios, dieran continuidad a este tipo de programas”</i> (pág. 198).	Obras y Servicios (Ecología) (Bilateral, OE^OS)
Hacia la institucionalización del COPLADEMUN ciudadano de Yecapixtla, Morelos (pág. 513) ¹²⁸ .	<i>“...cabe recordar que el programa de institucionalización del COPLADEMUN ha sido creado precisamente para enfrentar el problema de la continuidad de estos procesos de planeación participativa ciudadana y es ya objeto de “concertación con el gobierno electo entrante”...[...]. Los ciudadanos están conscientes que no es suficiente que el presidente electo sea del mismo partido”</i> (pp. 523 y 528).	Planeación (Bilateral, OE^OS)

¹²⁸ Esta innovación es una extensión de la innovación del certamen 2002 “Planeación micro regional y representación territorial en Yecapixtla, Morelos (cf. Cabrero y García, 2003: 273).

NIVEL DE RIESGO BAJO (RB)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Replicadores en VIH/SIDA en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (pág. 175).	<i>“...el programa, bastante relevante, tiene grandes posibilidades de permanecer en el corto y mediano plazo, dada la aceptación que ha atendido en los diferentes niveles de gobierno y en la sociedad en general” (pág. 187).</i>	Social (Trilateral, OE^OS^OM)

Tratándose del certamen 2004 (Guillén y Rojo, coord., 2005) al cual fueron presentadas 414 innovaciones, de las 38 semifinalistas documentadas, aquellas donde se presenta una colaboración OE^OS, distinguiendo el nivel de riesgo de problemas de continuidad en la implementación, son 10:

NIVEL DE RIESGO ALTO (RA)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Sembrando Desarrollo con Esperanza, Torreón, Coahuila (desarrollo comunitario, social y humano) (pág. 12).	<i>“Sin embargo, se corre el riesgo de que este tipo de programas, dada la baja participación de la población y el poco compromiso de las autoridades, quede como experiencia local aislada, sin contemplar una línea de continuidad para este tipo de proyectos o programas por otros gobiernos locales, estatales o federales” (pág. 23).</i>	Social (Bilateral, OE^OS, donde OS=OSPU? S)
Programa de Inversión para el Desarrollo Económico y Social Municipal, Tonalá, Chiapas (pág. 25).	<i>“Esta situación podría representar un serio problema, en la medida en que el nuevo Ayuntamiento no brinde el mismo respaldo al programa” (pág. 36).</i>	Desarrollo Económico (Trilateral, OE^OS^OM, donde OS=OSPR? S)
MECED. Menores en Circunstancias especialmente Difíciles, Reynosa, Tamaulipas (pág. 146).	<i>“Una de las debilidades de ésta práctica es que ha sido desarrollado en torno a la figura de la esposa del presidente municipal, lo que puede provocar que en el momento en que acabe el trienio y llegue una nueva primera dama, ésta decida dejar el programa atrás y dedicar sus esfuerzos a la solución de otro asunto” (pág. 156).</i>	Social (Trilateral, OE^OS^OM)

NIVEL DE RIESGO MEDIO (RM)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Centro de Acopio Regional de Residuos Sólidos, Huanámbaro, Guanajuato (pág. 235).	<i>“Sin embargo, hasta ahora la garantía de que este Consorcio municipal se haya mantenido se ha debido a que sus miembros pertenecen al mismo partido político (las autoridades municipales en los tres casos pertenecen al Partido Acción Nacional). En este sentido, el reto es mantener el acuerdo entre los municipios implicados, independientemente del partido en el poder, a fin de lograr la permanencia y éxito de éste” (pág. 246).</i>	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OM)
Relleno Sanitario, Tlalnepantla de Baz, Estado de México (pág. 303).	<i>“Cabe señalar que el proyecto fue una iniciativa de la administración anterior. La actual administración parece estar comprometida a su sostenimiento e incluso desarrollo dada la propuesta que existe para aprovechar el biogas en generación de energía eléctrica que permitirá al municipio hacer ahorros” (pág. 318).</i>	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OS)

NIVEL DE RIESGO BAJO (RB)		
INNOVACION	FRASE DEL INVESTIGADOR	TIPO DE PROGRAMA Y DE RELACION INTER-ORGANIZACIONAL
Plan de Desarrollo Rural Integral, Guachochi, Chihuahua (pág. 2).	<i>“Aunque recientemente hubo cambio de gobierno, el presidente municipal entrante es del mismo partido y formó parte de la administración anterior por lo que se ha comprometido a seguir los programas del plan dado que formó parte de su plataforma de campaña” (pág. 10).</i>	Desarrollo Económico (Trilateral, OE^OS^OM, donde OS=OSPR? S)
Faros del Saber, Delegación Miguel Hidalgo, D.F. (bibliotecas, salas de lectura y cómputo, laboratorios) (pág. 37).	<i>“Finalmente, destaca el hecho de que el programa trascendió de una administración a otra y está considerada la construcción de otros cuatro en la delegación con más servicios y mayor infraestructura...[...].Es de señalarse que el actual Jefe Delegacional fue, en la misma demarcación, Director General de Desarrollo Social y en ese cargo fue quien retomó la experiencia de Brasil e impulsó la implementación del programa” (pág. 45).</i>	Obras y Servicios (Equipamiento) (Bilateral, OE^OM)
Eco-impulso, Tepatitlán de Morelos, Jalisco (residuos sólidos reciclables) (pág. 49).	<i>“...es en realidad un programa gubernamental maduro, que utiliza la estructura del Ayuntamiento, el personal de base, además de recursos y organización propios. Por ello, no se trata sin más de un programa “especial”, “novedoso” o “coyuntural”. Está institucionalizado y es sustentable; tiene reglamentos que lo avalan y experiencia de los responsables y operadores” (pág. 62).</i>	Obras y Servicios (Ecología) (Bilateral, OE^OS)
Por una cultura del buen uso del agua, Culiacán, Sinaloa (pág. 355).	<i>“El programa tiene grandes posibilidades de institucionalizarse ya que hasta la fecha ha dado muy buenos resultados y, por la propia naturaleza organizacional de la junta, tanto su directiva como su personal gozan de estabilidad laboral que no depende de los resultados electorales, sino de los resultados que como empresa consiguen” (pág. 363).</i>	Obras y Servicios (Bilateral, OE^OS)

<p>Concurso de Conservación, Limpieza, Cronología y Seguridad de Caminos de Jurisdicción Federal, Estatal y Municipal en el Estado de México (pág. 468).</p>	<p><i>“Es una práctica consolidada pues ha logrado mantenerse vigente desde hace 14 años” (pág. 481).</i></p>	<p>Obras y Servicios (Bilateral, OE^OS)</p>
--	---	---

ANEXO 3

PARQUE ECOLÓGICO Y RECREATIVO HUAYAMILPAS

El Parque Ecológico Cultural y Recreativo Huayamilpas está localizado en la región volcánica del Pedregal de San Ángel, de la Delegación Coyoacán del D.F., dentro de una región expropiada en la década de los 70 para regularizar la tenencia de la tierra a favor de sus colonizadores. Esta área era un basurero y los vecinos de las colonias Ruiz Cortines, Ampliación Huayamilpas, Díaz Ordaz y el pueblo de la Candelaria, construyeron en el lugar un área deportiva con 4 canchas de fútbol, reforestaron la zona y gestionaron ante las autoridades la construcción de un parque en el lugar para así aprovechar la existencia de un lago natural.

El parque cuenta con una extensión de 20 hectáreas de suelo volcánico con un gran valor ecológico. Dentro del Parque se encuentra un macro embalse que se alimenta con escurrimientos provenientes de la Sierra del Ajusco, clasificado como macroembalse el cual alberga a decenas de aves migratorias, reptiles y peces. Dentro del parque existen espacios dedicados al deporte y esparcimiento. El área se ha convertido en una opción recreativa, cultural y deportiva para las familias de bajos ingresos. Esta situación debe resaltarse ya que la población de la zona carece de suficientes áreas verdes, especialmente de tales características y dimensiones. Los grupos de la tercera edad y pensionados pueden solicitar un descuento para entrar al lugar.

En términos administrativos, es una unidad que autogenera recursos, que depende de la Dirección General de Desarrollo Social de la Delegación Coyoacán. Aunque tiene una plantilla de aproximada de 100 empleados, sobre la operación del parque el Administrador expresó literalmente lo siguiente: "Somos un ejemplo de administración eficiente, a bajo costo". Las reglas del juego para el mejor uso y aprovechamiento del parque así como la rotación del personal sindicalizado fueron las medidas necesarias para restringir el usufructo ilegal de sus espacios.

A diferencia del pasado, los profesores externos que imparten cursos deben pagar un alquiler por el uso del espacio físico, así como un porcentaje de los pagos que reciben de sus alumnos. La venta de material de los primeros a los segundos no está prohibida. Sin embargo, cabe mencionar que la aplicación de reglas del juego es discrecional tratándose de solicitudes de uso por parte de mandos medios y superiores, ya que esas reglas tienen una cláusula exención del cobro previa autorización del jefe delegacional. También es importante mencionar que durante el recorrido guiado por el Administrador del parque se detectó una acción discreta de control, al solicitar a un asistente que hiciera un conteo rápido de automóviles guardados en el estacionamiento del parque, para después comparar contra el boletaje reportado en el corte del día.

El Administrador relató que el capital social del parque estaba constituido por organizaciones con una diversidad de tópicos, pero que había un desconocimiento mutuo, entre gobierno y grupos ecológicos por antecedentes negativos de relación con la delegación. La comunicación y relación con organizaciones de profesionistas compete al jefe delegacional, mientras que a la administración del parque concierne exclusivamente promoverlas a nivel comunitario.

ANEXO 4

CASA DE CULTURA DE TLALPAN

La Casa de la Cultura de Tlalpan tiene como característica distintiva su fachada. El proyecto arquitectónico fue realizado por el Ing. Pedro Ramírez Vázquez combinando modernismo con arquitectura de principios del Siglo XX. En realidad, las piezas de su fachada corresponden a un monumento histórico original (neoclásico) que fue rescatado en otra parte de la ciudad, denominado la “Antigua Casa de las Bombas de la Condesa”. Esta fue construida en 1907 en la calle de Juanacatlán y Tacubaya, donde hoy se encuentra la torre que ocupan las oficinas de la Secretaría de Economía. La función de la casa de las bombas era abastecer de agua que se extraía de los manantiales del Bosque de Chapultepec a la ciudad de México. Por esta razón, las figuras esculpidas en las piedras de cantera de la fachada se refieren al mar. La fachada se construyó en bloques de piedra natural apoyados contra los muros de cemento armado. En el basamento del edificio se utilizó cantera rosa y bloques de Chiluca en la parte alta.

Como la ciudad fue creciendo, se requirieron otros pozos para surtir de agua a la población, por lo cual resultó insuficiente la capacidad de la casa de las bombas para cubrir la demanda. Debido a ello, en 1975 fue desmontado el edificio original pieza por pieza y se trasladó al Bosque de Tlalpan. Durante casi 10 años las piezas fueron resguardadas en la parte alta del bosque, hasta que se colocó la primera piedra de la casa de la cultura de Tlalpan. Esta fue inaugurada el 23 de noviembre de 1988.

El espacio funcional de la casa está compuesto por un área para exhibiciones, y 6 aulas para talleres. A falta de personal docente, existen 12 profesores externos que imparten 30 talleres. Por ello deben cubrir el 30 por ciento de los pagos que reciben de sus alumnos, que se destina para el salario del personal administrativo, por honorarios. La venta de material de los primeros a los segundos no está prohibida. En el 2001 se publicó el primer reglamento interno para alumnos de talleres, y en este año fue reformado. Comprende el procedimiento para inscripción y pagos mensuales (en una cuenta concentradora), orden y seguridad, menores de edad, limpieza, clases y vacaciones.

ANEXO 5

EL PARQUE LA FUNDIDORA

Empresas morosas explotan el Parque La Fundidora

Unas siete empresas que operan en los terrenos de la antigua Fundidora (en Monterrey, Nuevo León) adeudan alrededor de 10 millones 875 mil pesos en rentas al fideicomiso que administra el parque ecológico, propiedad del Estado. Pese a ello, el Congreso de Nuevo León aprobó el lunes la cuenta pública de 2004 del fideicomiso, por recomendación de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual reportó el adeudo de las compañías operadoras de centros de espectáculos, actividades deportivas y de recreación infantil. Entre las compañías morosas, según el informe de la Contaduría Mayor de Hacienda de la legislatura local, está Super Espectáculos SA de CV, que opera desde 2003 la Arena Monterrey.

Recientemente los directivos de esta empresa, encabezados por Guillermo Salinas Pliego, anunciaron que la revista especializada *Pollstar* calificó a la Arena Monterrey como el primer centro de espectáculos del mundo, por el número de actos realizados y el total de boletos vendidos durante el primer trimestre de 2006. Inaugurado a finales de 2003, ese centro atrajo a medio millón de espectadores en 2004, un millón en 2005 y para 2006 se espera un millón y medio de asistentes a actos deportivos, musicales y otros. Las otras concesionarias que tienen deudas con el Fideicomiso Parque Fundidora son Plaza Sésamo, Servicios de Recreación y Entretenimiento, Regio Operaciones, Alimentos Selectos del Noreste, Monterrey *Grand Prix* y Centro Internacional de Negocios. De acuerdo con el órgano legislativo, Super Espectáculos adeudaba al cierre del 2004 siete millones 407 mil pesos, mientras que Plaza Sésamo -que opera un parque de diversiones para niños y adultos- debía dos millones 319 mil pesos. La legisladora independiente Liliana Flores Benavides consideró que hay elementos suficientes para anular los contratos a las compañías morosas.

Fuente: La Jornada, miércoles 7 de junio del 2006.

Aprueban diputados de NL disolver fideicomiso del Parque Fundidora

El Congreso de Nuevo León aprobó la desaparición del fideicomiso del Parque Fundidora, que ahora tendrá la capacidad de enajenar su patrimonio, contratar deudas y entregar en garantía su propio patrimonio. Mientras la bancada mayoritaria del PRI consideró que el nuevo marco legal ofrece solidez al parque y amplía sus posibilidades de crecimiento, los partidos de oposición estimaron que el patrimonio estatal terminará entregándose a la iniciativa privada. PAN, PRD y PT plantearon que la finalidad inicial era crear un pulmón ecológico en la zona metropolitana, como el *Central Park* de la ciudad de Nueva York, y ahora, resaltaron, en el dictamen se asentó que al constituirse en organismo público descentralizado, "se podrían asegurar, consolidar y enriquecer sus fines originales, que tienen una orientación meramente inmobiliaria".

La legisladora independiente Liliana Flores Benavides comentó que la intención del gobierno es construir edificios y negocios en las 114 hectáreas del parque, además de las 28 hectáreas que pertenecieron a la empresa Peñoles y serán incorporadas al nuevo organismo. En la iniciativa presentada por el gobernador José Natividad González Parás, se argumentó: "Se impulsa la integración urbanística del Parque Fundidora con el Barrio Antiguo y la Macropiazza de Monterrey, como un proyecto estratégico y que el nuevo organismo que se cree, brinde certidumbre en su realización".

Fuente: La jornada, 20 de junio del 2006.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO, Blanca y Tonatiuh GUILLÉN (2002): *Municipios: Reelección Inmediata y Ampliación del Periodo, Historia y Coyuntura Contemporánea*, en Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado, SEDESOL-FLACSO, México.
- ACEDO, Blanca (2000): *Representación Política y Sistemas Electorales Municipales, Agenda de la Reforma Municipal en México*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México.
- AGUILAR, Luis F. (2005): *Las Políticas Públicas, Su Aporte*, documento inédito, por publicarse, México.
- _____ (1997): *Los Valores Sociales: entre lo Público y lo Privado*, en GONZÁLEZ, Juliana y Josu LANDA (coord.) (1997): *Los Valores Humanos en México*, Siglo XXI editores, México.
- _____ (2004): Comentarios, en MAJONE, Giandomenico (2004): *La Credibilidad de las Políticas: Por qué es Importante y Cómo Lograrla*, en PARDO, María del Carmen (comp.): *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, México, .D.F.
- ANHEIER, Helmut (2003): *Perspectivas Internacionales y Europeas del Sector Sin Fines de Lucro: Datos, Teorías y Estadísticas*, en OCDE (2003): *El Sector Sin Fines de Lucro en una Economía Cambiante*, París, Francia.
- ARMIJO, Marianela (2004): *Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina*, ponencia para el IX Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.
- BACA, BOKSER-LIWERANT, CASTAÑEDA, CISNEROS, PEREZ (2000): *Léxico de la Política*, FLACSO-CONACYT-FCE-Fundación Heinrich Boll, México.
- BACQUE, Marie-Hélène, Henri REY et Yves SINTOMER (direction) (2005) : *Gestion de Proximité et Démocratie Participative, Une perspective comparative*, Col. Recherches, Ed. La Découverte, Paris, France.
- BAZUA, Fernando, y Giovanna Valenti (1993): *Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública*, en Revista de Administración Pública, No. 84, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- BIELEFELD, Wolfgang (2003): *La Evaluación de Impacto del Sector Sin Fines de Lucro, la Perspectiva de Estados Unidos*, en OCDE (2003): *El Sector Sin Fines de Lucro en una Economía Cambiante*, París, Francia.
- BORJA, Jordi, Manuel CASTELLS, Roberto DORADO e Ignacio QUINTANA (editores) (1990): *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*, Col. Ciencias Sociales, Ed. Sistema, Madrid, España.
- BORZAGA, Carlo (2003): *Nuevas Tendencias en el Sector Sin Fines de Lucro en Europa, El Surgimiento de la Iniciativa Empresarial Social*, en OCDE (2003): *El Sector Sin Fines de Lucro en una Economía Cambiante*, París, Francia.
- BRESSER, Luiz Carlos, y Nuria CUNILL Grau (ed.) (1998): *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires, Argentina.
- CABRERO, Enrique (2006): *Acción Pública y Desarrollo Local*, Sección de Obras de Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- CABRERO, Enrique (2004): *Cogestión Gobierno-Ciudadanía en Programas de Bienestar Social en el Espacio Municipal; Un Balance Preliminar*, en Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local, IIS-COMECSO-INDESOL, México.
- _____ (coord.) (2003): *Gobiernos Locales Trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2002, Cámara de Diputados-INAFED-CIDE-Fundación Ford, México.

- _____ (coord.) (2002): *Innovación en Gobiernos Locales: Un Panorama de Experiencias Municipales en México*, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2001, CIDE-Fundación Ford, México.
- _____ (2000): *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 Gestión y Política Pública, Vol. IX, Núm. 2, México.
- CABRERO, Enrique, Pablo ROJO, et al (2004): *Prácticas Municipales Exitosas*, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2004, CIDE-Fundación Ford-BANOBRAS, México.
- _____ (2003): *Prácticas Municipales Exitosas*, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2003, CIDE-Fundación Ford-BANOBRAS, México.
- CABRERO, Enrique, Rodolfo García, Gilberto García, Luis Gómez, Nuria Ordax y Maria Eugenia Casas (2002): *Prácticas Municipales Exitosas*, Tomo II, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2002, CIDE-Fundación Ford, México.
- CABRERO, Enrique, Rodolfo GARCIA, et al (2002): *Prácticas Municipales Exitosas*, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2001, CIDE-Fundación Ford, México.
- _____ (2001): *Prácticas Municipales Exitosas*, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2001, CIDE-Fundación Ford, México.
- CABRERO, Enrique, Rodolfo García, Gilberto García y Luis Gómez (2001): *Prácticas Municipales Exitosas*, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2001, CIDE-Fundación Ford, México.
- CARCASONNE, Guy (1998): *France, La Gestion des Transitions Gouvernementales*, en *Défis Lancés a la Capacité de Gestion des Centres du Gouvernement, Gouvernements de Coalition et Changements de Gouvernements*, Documents SIGMA No. 22, Organisation de Coopération et de Développement Economiques, Paris, France.
- CARMONA, Sergio (2002): *De la Retórica "No Gubernamental" sobre la Cultura a la "Cultura No Gubernamental"*, en REVILLA, Marisa (ed.): *Las ONG y la Política*, Colección Fundamentos No. 202, Ediciones Istmo, S.A., Madrid, España.
- CIDE (2005): *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo, Experiencias de Innovación en los Municipios Mexicanos*, Premio Gobierno y Gestión Local 2004, CIDE-Fundación Ford, México.
- _____ (2004): *Prácticas Municipales Exitosas 2004*, CIDE-BANOBRAS-Fundación Ford, México.
- CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDARIA (CCS) (2001): *OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Publico, A Lei 9.790/99 como Alternativa para o Terceiro Sector, 2ª Edição (revista e ampliada)*, Brasília, Brasil.
- CORPORACION DE ESTUDIOS SOCIALES Y EDUCACION SUR (CORPORACION) (2001): *Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales del Sur, Temas Sociales No. 41 y 42, Santiago de Chile.
- CUNILL, Nuria (2004): *Balance de la Participación Ciudadana en las Políticas Sociales; Propuesta de un Marco Analítico*, en ZICCARDI, Alicia (coord.): *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*, IIS-COMECOSO-INDESOL, México.
- DE FRANCO, Augusto (2003): *Terceiro Setor, A Nova Sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento*, Agenda de Educação para o Desenvolvimento (AED), Brasília, Brasil.
- DE SOUSA, Boaventura (2005): *Reinventar la Democracia, Reinventar el Estado*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- DOF (2003): *Decreto por el que se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y se reforman y adicionan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, La Ley Orgánica de la*

- Administración Pública Federal y la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, 25 de febrero, México.
- _____ (2004): *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, 9 de febrero, México.
- EQUIPO DE TRANSICIÓN (2000): *Mesa de Dialogo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Equipo de Transición en las Áreas Social y Política del Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada*, Conclusiones y Propuestas, México.
- EVANS, Peter (1997): *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, University of California International and Area Studies Digital Collection, Research Series No. 94, USA.
- FLEURY, Sonia (2001): *La Reforma del Estado en América Latina*, en Revista Nueva sociedad 160, Ediciones Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- FLORINI, Ann (editor) (2000): *The Third Force, The Rise of Transnational Civil Society*, Japan Center for International Exchange and Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., USA.
- FOX, Leslie and Bruce SCHEARER (1997): *Sustaining Civil Society, Strategies for Resource Mobilization*, World Alliance for Citizen Participation (CIVICUS), Washington, D.C., USA.
- FOX, Jonathan (1997): *Empowerment and Institutional Change: Mapping "Virtuous Circles" of State-Society Interaction*, University of California at Santa Cruz, USA.
- FRANCO, Rolando y Eduardo Queirolo (2006): *Técnicas de Gestión de las Políticas Públicas*, Guía para el Eje Metodológico, MPPC, FLACSO-Sede México.
- GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo (coord.) (2004): *Gestión Local Creativa: Experiencias Innovadoras en México*, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2003, CIDE-INAFFED-Fundación Ford, México.
- GARCIA DEL CASTILLO, Rodolfo y RIVERA Gerardo (2002): *La Profesionalización en los municipios de México, Hacia un Diagnóstico Propositiva*, SEDESOL-FLACSO, México.
- GODDIN, Robert (comp.) (2003): *Teoría del Diseño Institucional*, Ed. Gedisa, Barcelona, España.
- GREFFE, Xavier (2003): *Innovación, Valor Agregado y Evaluación en el Tercer Sistema, Un Punto de Vista Europeo*, en OCDE (2003): *El Sector Sin Fines de Lucro en una Economía Cambiante*, París, Francia.
- GUERRA, Carlos, y Fernando PLIEGO, et al. (1996): *Las Políticas Sociales de México en los años Noventa*, Plaza y Valdés Editores, México.
- GUILLEN, Tonatiuh y Pablo Rojo (2005): *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo, Experiencias de Innovación en los Municipios Mexicanos*, Premio Gobierno y Gestión Local Edición 2004, CIDE-Fundación Ford, México.
- GUNDERMANN, Hans (2001): *El método de los Estudios de Caso*, en Observar, Escuchar y Comprender sobre la Tradición Cualitativa en la Investigación Social, FLACSO-ECM, Ed. Miguel Angel Porrúa, México.
- HERRERA, María (1997). *Comentario*, en *Los Valores Sociales: entre lo Público y lo Privado*, en GONZÁLEZ, Juliana y Josu LANDA (coord.) (1997): *Los Valores Humanos en México*, Siglo XXI editores, México.
- HOPENHAYN, Martín (1994): *Ni Apocalípticos Ni Integrados, Aventuras de la Modernidad en América Latina*, Fondo de Cultural Económica, Santiago de Chile.
- IADB (2005): *The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America*, 2005 Report, Washington, D.C., USA.
- INSTITUTO JALISCIENSE DE ASISTENCIA SOCIAL (IJAS) (1996): *Memorias de la Reunión del Programa de Consultas Nacionales para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Una Propuesta de las Organizaciones Civiles Mexicanas*, Guadalajara, México.

- KING, Gary, Robert O. KEOHANE, y Sidney VERBA (2000): *El Diseño de la Investigación Social, La Inferencia Científica en los Estudios Cualitativos*, Manuales Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, España.
- KLIKSBERG, Bernardo (coord.) (1993): *Pobreza, un Tema Impostergable, Nuevas Respuestas a Nivel Mundial*, CLAD-PNUD-FCE, México, D.F.
- LONGO, Francisco (2003): *La Responsabilización por el Rendimiento en la Gestión Pública: Problemas y Desafíos*, ponencia para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- LUNA, Matilde (2005): *Las Redes de Acción Pública: ¿Un Nuevo “Circuito” de la Ciudadanía?*, en ARDITI, Benjamín (2005): *¿Democracia post-liberal? El Espacio Público de las Asociaciones*, Ed. Anthropos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- MACPHERSON, C.B. (1977): *La Democracia Liberal y su Época*, Alianza Editorial, Madrid.
- MACHINEA, José Luis y Martín HOPENHAYN (2005): *La Esquiva Equidad en el Desarrollo Latinoamericano, Una Visión Estructural, una Aproximación Multifacética*, CEPAL, Santiago de Chile.
- MAJONE, Giandomenico (2004): *La Credibilidad de las Políticas: Por qué es Importante y Cómo Lograrla*, en PARDO, María del Carmen (comp.): *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, México, D.F.
- MAURICH, Mario (2005): *Partidos Políticos y Gobierno en el Ámbito Municipal: Organizaciones Partidarias, Gabinetes de Gobierno y Desempeño Democrático en Avellaneda, Quilmes y Florencio Varela (1983-1999)*, en AMARAL, Samuel y Susan Stokes: *Democracia Local, Clientelismo, Capital Social e Innovación Política en Argentina*, EDUNTREF, Buenos Aires, Argentina.
- MEDELLÍN, Pedro (2004): *La Política de las Políticas Públicas: Propuesta Teórica y Metodológica para el Estudio de las Políticas Públicas en Países de Frágil Institucionalidad*, División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- MENA, Marco (2003): *El Sector sin Fines de Lucro en México, El Cambio del Reconocimiento Informal al Formal*, en OCDE (2003): *El Sector Sin Fines de Lucro en una Economía Cambiante*, París, Francia.
- MÉNDEZ, José Luis (coordinador) (1998): *Organizaciones civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*, Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor, México.
- MERINO, Mauricio (2005): *La Importancia de las Rutinas (Marco Teórico para una Investigación sobre la Gestión Pública Municipal en México)*, Documento de Trabajo No. 160, CIDE, México.
- MEYER, Lorenzo (2006): “*El Estado en Busca del Ciudadano...o Viceversa*”, en Revista Expansión, 8-22 de febrero, México.
- MILLAN, René, y Sara GORDON (2004): *Capital Social: una Lectura de tres Perspectivas Clásicas*, en Revista Mexicana de Sociología, Año LXVI, Núm. 4, octubre-diciembre de 2004, México.
- MORENO, Alejandra (2006): *Propuestas Sociales del Consejo Ciudadano para la Ciudad de México entregadas al candidato Marcelo Ebrard*, 20 de junio, México, D.F.
- NORTH, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, USA.
- OCDE (2003): *El Sector sin Fines de Lucro en una Economía Cambiante*, París, Francia.
- OLSON, Mancur (1978): *Logique de l'Action Collective*, Presses Universitaires de France, Paris, France.
- OLVERA, Alberto, y Ernesto ISUNZA (2004): “*Rendición de Cuentas*”: *los Fundamentos Teóricos de una Práctica de la Ciudadanía*, en ZICCARDI, Alicia (coord.): *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*, IIS-COMECOSO-INDESOL, México.

- OSTROM, Elinor (1997): *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*, en EVANS, Peter (ed): *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Research Series/International and Area Studies, University of California at Berkeley, USA.
- PASQUINO, Gianfranco (1988): *Manual de Ciencia Política*, Editorial Alianza, Madrid, España.
- PETERS, Guy (2003): *El Nuevo Institucionalismo*, Ed. Gedisa, Barcelona, España.
- _____ (1995): Modelos Alternativos del Proceso de la Política Pública: de Abajo hacia Arriba o de Arriba hacia Abajo, en la Revista del CIDE Política y Gestión Pública, Vol. 4, No. II segundo semestre, México.
- PETREI, Humberto (1997): *Presupuesto y Control, Pautas de Reforma para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., EUA.
- PRZEWORSKI, Adam (coord.) (1998): *Democracia Sustentable*, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- PORTES, Alejandro (1998): *Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology*, in Annual Review of Sociology, Vol. 24, USA.
- QUINTANA, Ignacio (1990): *Políticas Culturales en las Grandes Ciudades*, en *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*, Col. Ciencias Sociales, Ed. Sistema, Madrid, España.
- QUIVY, Raymond et Luc VAN CAMPENHOUDT (1995): *Manuel de Recherche en Sciences Sociales*, Ed. Dunod, Paris, France.
- RABOTNIKOFF, Nora (2005): *En Busca de un Lugar Común, El Espacio Público en la Teoría Política Contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México.
- _____ (1999): *La Caracterización de la Sociedad Civil en la Perspectiva del BID y del BM*, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, diciembre, Año 8, No. 15, México.
- RANGEL, Rosalio (2006): *Criterios de Distribución y Financiamiento Público*, Guía de Lectura para la Asignatura, MPPC, FLACSO-Sede México.
- REIN, Martín y Donald Schon (1991): *Un Discurso de Políticas que Refleja su Marco*, en Wagner, P., y Weiss (1999): *Ciencias Sociales y Estado Moderno, Experiencias Nacionales e Incidencias Teóricas*, FCE, México.
- REVILLA, Marisa (ed.) (2002): *Las ONG y la Política*, Colección Fundamentos No. 202, Ediciones Istmo, S.A., Madrid, España.
- RODRÍGUEZ, Pilar (1992): *Nuevas Formas de Administración y Gestión de los Servicios Públicos Urbanos*, ponencia para la audiencia pública Forma de Gobierno y Derechos Ciudadanos, México.
- ROITTER, Mario (2005): *El Tercer Sector como Representación Topográfica de la Sociedad Civil*, en ARDITI, Benjamín (ed.): *¿Democracia post-liberal? El Espacio Público de las Asociaciones*, Ed. Anthropos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- SCHETTINO, Macario (1997): *La Capacidad de Gobernar la Economía*, en SCHMIDT, Samuel (coordinador) (1997): *La Capacidad de Gobernar en México*, Aguilar-Nuevo Siglo, México.
- SERRANO, Maité (2002): *Las ONGD en la Encrucijada: del Estado de Bienestar a la Franquicia del Estado*, en REVILLA, Marisa (ed.): *Las ONG y la Política*, Colección Fundamentos No. 202, Ediciones Istmo, S.A., Madrid, España.
- STIGLITZ, Joseph (1988): *La Economía del Sector Público*, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, España.
- TEIJO, Carlos (2002): *Redes Transnacionales de Participación Ciudadana y ONG: Alcance y Sentido de la Sociedad Civil Internacional*, en REVILLA, Marisa (ed.): *Las ONG y la Política*, Colección Fundamentos No. 202, Ediciones Istmo, S.A., Madrid, España.
- THOMAS, John C. (1995): *Action Publique et Participation des Citoyens, Pour une Gestion Démocratique Revitalisée*, Ed. Nouveaux Horizons, Paris, France.

- TOBAR, Federico y Fernández Pardo (2001): *Organizaciones Solidarias, Gestión e Innovación en el Tercer Sector*, Editorial Lugar, Buenos Aires, Argentina.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) (1997): *Reconceptualising Governance*, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support Discussion Paper 2, New York, USA.
- UNESCO y Gobierno de la Ciudad de México (1999): *Democracias Participativas y Cultura de Paz, El Gobierno de las Ciudades en América Latina y el Caribe*, Unidad para la Cultura Democrática y la Gobernabilidad, Ediciones Demos, México.
- VALDES, Francisco (2005): *Gobernanza e Instituciones, ¿Es Posible un Enfoque Integrado?*, Conferencia presentada en ocasión de los 30 años de la Sede México de la FLACSO, México.
- VALLES, Lorenzo (2003): *Governança et Governabilidade na Reforma do Estado, Entre Eficiência e Democratização*, Ed. Manole, São Paulo, Brasil.
- VIGOUR, Cécile (2005): *La Comparaison dans les Sciences Sociales, Pratiques et Méthodes*, Col. Repères, Ed. La Découverte, Paris, France.
- WOLDENBERG, José (1997): *Los Valores Políticos*, en GONZÁLEZ, Juliana y Josu LANDA (coord.) (1997): *Los Valores Humanos en México*, Siglo XXI editores, México.
- WORLD BANK (2005): *Institutional and Governance Review (IGR), Breaking with Tradition: Overcoming Institutional Impediments to Improve Public Sector Performance*, Republic of Paraguay, Report 31763-PY, June, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Latin America and the Caribbean, Washington, D.C., USA.
- _____ (2005a): *Issues and Options for Improving Engagement between the World Bank and Civil Society Organizations*, Civil Society Team, Washington, D.C., USA.
- _____ (2005b): *World Bank-Civil Society Engagement, Review of Fiscal Years 2002-2004*, Civil Society Team, Washington, D.C., USA.
- _____ (2002): *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the amount of US\$400.00 Million to the United Mexican States for a Municipal Development in Rural Areas Project*, Report 23933-ME, ESSD, June 20, Washington, USA.
- _____ (2000): *Community Development Foundations, Emerging Partnerships*, NGO and Civil Society Unit, Washington, D.C., USA.
- ZICCARDI, Alicia (coord.) (2004): *Espacios e Instrumentos de Participación Ciudadana para las Políticas Sociales del Ámbito Local*, en Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local, IIS-COMECSO-INDESOL, México.
- _____ (2002): *La Participación Ciudadana en la Gestión Municipal, Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional, en Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*, SEDESOL-FLACSO, México.

SITIOS INTERNET

- <<http://www.charity-commission.gov.uk> > (visitado en febrero del 2006).
- <<http://www.cof.org>> (visitado en febrero del 2006).
- <<http://www.foundationcenter.org>> (visitado en febrero del 2006).

<<http://www.jhu.edu/ccss>> (visitado en diciembre del 2005).

<<http://www.premiomunicipal.org.mx>> (visitado en febrero del 2006).

<<http://www.comunidadesolidaria.org.br>> (visitado en julio de 2005).

<<http://www.mj.gov.br/snj/oscip.htm>> (visitado en julio de 2005).

<<http://www.annualreviews.org>> (visitado en diciembre del 2005).

<<http://www.iztapalapa.uam.mx/iztapalapa.www/cedioc/CEDIOC.htm>> (visitado en marzo del 2006).

<<http://www.cemefi.org>> (visitado en marzo del 2006).

<<http://www.ocde.org>> (visitado en marzo del 2006).

<<http://www.bastosja.com.br/index.php?action=ampliarNoticia¬icia=12061>> (visitado en marzo del 2006).

<<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./gestao/index.html &conteudo=./gestao/terceirosetor.html>> (visitado en marzo del 2006).

<<http://www.an.com.br>> (visitado en marzo del 2006).

<<http://www.coyoacan.df.gob>> (visitado en mayo del 2006).

<http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/publicaciones/publi_prodigios/huayamilpas/huayamilpas.htm> (visitado en mayo del 2006).

<http://redescolar.ilce.edu.mx/redescolar/publicaciones/publi_prodigios/ecolo_xochi/xochi_unam.htm> (visitado en mayo del 2006).

<http://www.oas.org/udse/observatorio/english/cpo_obse_instituciones_mexico.asp> (visitado en mayo del 2006).

<<http://www.sitiosur.cl>> (visitado en mayo del 2006).

<<http://www.casarefugio.com>> (visitado en mayo del 2006).

<<http://www.laceibagrafica.com>> (visitado en mayo del 2006).

<http://www.marcelo.org.mx/compromisos.php?prog_id=39&tipo=3> (visitado en junio del 2006).

