



La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza

Jason Alexis Camacho Pérez *

Recibido: 10 de enero de 2018
Aceptado: 09 de abril de 2018

Resumen

Las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG) se constituyen como un elemento fundamental para lograr mayores niveles de gobernabilidad, en este sentido, se torna imprescindible alcanzar principios de dirección y comunicación que logren conjugar una mayor coordinación en la prestación de bienes y servicios públicos por parte de la administración pública, la cual al ser el conjunto de instituciones, dependencias, entidades y organismos del poder ejecutivo ubicados en distintos órdenes y de gobierno, es el medio a través del cual se deben satisfacer las necesidades e iniciativas ciudadanas, las cuales solo pueden tener un alto impacto en el espacio público con mejores esquemas que incorporen elementos del enfoque de gobernanza.

Palabras clave

Relaciones intergubernamentales, gobernanza, participación ciudadana, gobernabilidad, organización.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Actualmente es Ayudante de Investigador Nacional Nivel III, CONACyT, en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México A.C

Abstract

Intergovernmental relations (IR) constitute a fundamental element to achieve higher levels of governability, in this sense, it becomes essential to achieve management and communication principles that combine greater coordination in the provision of public goods and services by the public administration, which as the set of institutions, dependencies, entities and agencies of the executive branch located in different orders of government, is the way through citizen needs and initiatives must be met, which can only have a high impact in the public space with better schemes that incorporate elements of the governance approach.

Keywords

Intergovernmental relations, governance, citizen participation, governability, organization.

1. Introducción

La capacidad de generar respuestas institucionales por parte del gobierno para resolver problemas públicos requiere de muchos insumos para alcanzar sus objetivos, sin embargo, hay dos componentes específicos que pueden lograr una mayor eficiencia y legitimidad en las decisiones y acciones del gobierno, estos son: las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG) y la participación ciudadana. Estos dos pueden tener mayor impacto si son aplicados en esquemas de gobernanza, la cual funge como una nueva forma de gobernar en colaboración con distintos actores y sectores de la sociedad con el fin de lograr mejorar las capacidades y habilidades del gobierno para administrar a sus instituciones y procurar a la sociedad, en otras palabras, para alcanzar mayor gobernabilidad.

En este sentido, cabe esbozar la siguiente hipótesis: ¿A mayor incidencia de la participación ciudadana en las RGI bajo esquemas de gobernanza, se puede mejorar la gobernabilidad por parte del gobierno a través de sus diferentes órdenes y poderes ante los diferentes problemas públicos que enfrenta? Este planteamiento es el punto de partida sobre el que se centrará este trabajo con base en un objetivo específico: Analizar si existe alguna relación teórica entre el concepto de participación ciudadana y el de relaciones intergubernamentales, bajo el enfoque de gobernanza.

Para lograr dicho propósito, planteo dos preguntas: ¿La Gobernanza como concepto y práctica puede tener una verdadera injerencia en las relaciones intergubernamentales? Y ¿Las relaciones intergubernamentales deberían tomar en cuenta el consenso ciudadano para lograr mayor legitimidad y efectividad? Partiendo de la premisa de la relación que puede existir entre las relaciones intergubernamentales y la gobernanza como mecanismos de gestión para atender servicios públicos y resolver problemas públicos.

Para lo anterior, el texto en primer lugar, abordará la definición teórica de los conceptos de gobernanza, participación ciudadana, relaciones intergubernamentales, con la finalidad de explicarlas, destacar sus principales elementos, diferenciarlos y encontrar puntos en común en cada uno de ellos. El siguiente apartado, se centrará en analizar y discutir de qué manera se relacionan teóricamente estos tres conceptos, qué condiciones requieren los mismos para vincularse en la resolución de problemas públicos y cuál es el marco institucional existente en el que se pueden concretar estos conceptos en el caso de mexicano a nivel constitucional, así como en tres casos de análisis que se vislumbran a partir del año 2004: La ley de Desarrollo Social, el caso del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Por último, la conclusión se centrará en retomar la importancia de estos conceptos y proponer una gráfica de análisis que permita entender mejor la vinculación entre estos conceptos.

La metodología usada para este artículo es de corte teórico y se centra en trabajo de gabinete y análisis documental, con base en la recopilación de material bibliográfico, publicaciones periódicas como revistas especializadas y medios periodísticos, así como el análisis de leyes federales y repositorios institucionales.

2. Marco conceptual

2.1. Gobernanza

De acuerdo con Espejel (2013), para entender como se ha llegado a desarrollar la propuesta de la gobernanza se tiene que partir del análisis de la formación y crisis del

Estado Benefactor o de Bienestar. En este sentido, el origen del Estado de Bienestar surgió como una respuesta a la crisis económica que se vivió en Estados Unidos en 1929, en la que el gobierno se debía centrar en ser defensor de los sectores con menos ingresos, así como ser un procurador de necesidades básicas de la población, que fuera afectada por la economía de mercado. Por otra parte, es necesario entender y diferenciar a la gobernanza de un concepto previo que le dio cabida a su desarrollo: la gobernabilidad. La cual como concepto y forma de hacer funcionar al gobierno se gestó paralelamente junto con el Estado Benefactor. De acuerdo con Torres y Ramos (en Lerner et. al., 2012:106):

“... el término empieza a ser utilizado como un planteamiento que refleja la necesidad de superar, por un lado, los desajustes entre las demandas y exigencias sociales y la capacidad gubernamental de darles cauce por medio de su planteamiento en las agendas públicas, por otro lado, implica la necesidad de hacer frente a la crisis, tanto financiera como de legitimidad de eficiencia y eficacia en las que se insertaba el sector público, cuestiones que caracterizaban al aparato gubernamental de muchos países en los años setenta”

En palabras concretas, la gobernabilidad se ha entendido como la capacidad de gobierno sobre la sociedad, sin embargo, partiendo de su sentido etimológico se podría considerar más apropiado entender la como la habilidad de gobernar por parte de los diferentes Poderes que componen al Estado con la finalidad de obtener equilibrio institucional y mayor legitimidad. También se le ha entendido como “la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.” (Arbós y Giner, 2005:13)

Esta última definición rescata un elemento importante: la obediencia cívica, la cual abona al concepto no solo la capacidad o habilidad de gobernar a la sociedad, sino también la voluntad de ésta por acatar las decisiones y acciones del gobierno. Se podría decir entonces, que la gobernabilidad se basa en una lógica weberiana de dominación, según la cual “toda relación de dominación está basada en la creencia de que el mandato de las

autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo". (Weber, 1998 en Espejel, 2013:73)

La legitimidad es un punto medular de la gobernabilidad, sin embargo, con las definiciones hasta ahora mencionadas, éstas parecen centrarse más en una lógica coercitiva y vertical del gobierno para dirigirse la sociedad, por lo que, para darle a la gobernabilidad un sentido más consensual, se le dio el denominativo de *gobernabilidad democrática*, la cual se establece como "la capacidad institucional para asegurar el ejercicio de los ciudadanos gracias a la acción desarrollada de los partidos y el Estado." (Espejel, 2013:73) Para lograr una mayor legitimidad y reconocimiento gubernamental no solo es necesario equilibrar demandas y regir las actividades del gobierno bajo principios de eficiencia, también requiere de instituciones políticas consolidadas para hacer llegar las propuestas de los ciudadanos.

Siguiendo esta línea, es que comenzó a gestarse la gobernanza como concepto y práctica. Fue a partir de los años ochenta que en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo, que las finanzas públicas estatales comenzaron a desequilibrarse por altos niveles de deuda pública, así como por el incremento de demandas sociales, que el Estado Benefactor no pudo consolidar una prestación efectiva de bienes y servicios lo cual se reflejó en la privatización de muchas empresas estatales, la pérdida de espacios productivos por parte del Estado y un mayor afianzamiento del sector privado y social en las actividades gubernamentales.

Bajo estas condiciones, este concepto encontró cabida originalmente en los países europeos y en Estados Unidos en los cuales se comenzaron a gestar definiciones difusas en las que incluso se hablaba de una gobernanza sin gobierno (Peters & Pierre, 1998) que priorizara las redes y los mercados en el marco del renacimiento del espacio público, así como el reclamo de las libertades políticas y económicas que otrora fueron limitadas por las políticas intervencionistas a cargo de oficinas administrativas y burocráticas (Uvalle, 2011).

Sin embargo, ese entendimiento de la gobernanza resulta parcial y por lo tanto incompleto, ya que en el esquema de la gobernanza el Estado "se ocupa de los asuntos estratégicos -atención a los pobres, derechos de propiedad, educación, incentivos a la

cooperación social, libertades, orden, justicia, medio ambiente, regulación financiera, seguridad, salud- a fin de potenciar el desempeño de la economía y la vida social.” (Uvalle, 2011:5).

Así, la gobernanza se creó como una propuesta que logra cohesionar a diferentes sectores y actores inmersos en el espacio público e instituciones en las que el Estado ya no podía cumplir plenamente sus funciones, sin dejar de lado su papel de organizador de los asuntos de la agenda pública y en la formulación e implementación de políticas públicas. En este sentido, una aproximación al concepto señala que la gobernanza:

“significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transaccionales. Gobernanza representa la cuestión de cómo mantener el papel directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado.” (Sánchez, 2012:228)

Por lo tanto, la gobernanza parte de que su base de acción y legitimidad son las nuevas relaciones del gobierno y la sociedad, además de los compromisos con el desarrollo social, económico y político en conjunto con la visión optimista del cambio social considera a los ciudadanos como sujetos participativos, responsables y dispuestos a construir su propio destino (Espejel, 2013:86-89). No obstante, para que la gobernanza pueda tener un impacto significativo en la sociedad debe reformar sus estructuras, cambiar la forma en la que los servidores públicos se desempeñan día a día y considerar una mayor apertura gubernamental para crear un vínculo significativo con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, en otras palabras, se tienen que “redefinir parcialmente los roles y *modus operandi*” (Pierre, 2012:4).

Para que esto pueda ser mejor explicado, la siguiente tabla enlista las características conceptuales que pueden ayudar a entender este concepto y cómo se diferencian sus funciones con respecto a las de la gobernabilidad, la cual se basaba en un Estado burocrático y unilateral en la provisión de bienes y servicios públicos.

Tabla 1. Diferencias entre gobernabilidad y gobernanza.

	Gobernabilidad	Gobernanza
Principios	1) Capacidad gubernamental y de gestión pública; 2) Afianzamiento y consolidación democrática; 3) Resultados de gobierno.	1) Entramado institucional; 2) Interacción y coordinación entre actores estratégicos; 3) Las reglas del juego.
Objetivos	1) Dar respuesta al mayor número de demandas sociales para lograr legitimidad gubernamental; 2) Un mejor desempeño económico-social, generador de una mejora en lo político; 3) Estabilidad política; 4) Ausencia de ingobernabilidad; 5) Realización de políticas que satisfagan a los ciudadanos.	1) Dirección de los procesos; 2) Elemento clave de la certidumbre en los mercados; 3) Disminución del riesgo en la toma de decisiones políticas; 4) Establecimiento de acuerdos mixtos, público-privados; 5) Disminución al máximo de las diferencias jerárquicas; 6) Consolidación institucional mediante instituciones formales e informales.

Fuente: Torres y Ramos en Lerner et. al., 2012: 111

Como puede observarse, mientras la gobernabilidad busca dar mayor cabida a la atención de demandas y basarse solamente en la satisfacción ciudadana, la gobernanza considera disminuir el riesgo de decisiones políticas tomándolas junto con el sector social y privado a la vez que implica romper brechas jerárquicas y consolidar no solo la satisfacción ciudadana, sino que los ciudadanos puedan crear y participar en las instituciones que se encargaran de satisfacerlos.

Es importante entender que la gobernanza se da como un nuevo proceso en la forma de dirigir el gobierno que ya no es la misma del Estado de Bienestar, en la cual el gobierno era el convocante y director de las decisiones políticas de gran escala, y en donde solo necesitaba la confirmación y respaldo de grupos gremiales a cambio de que se les

permitiera a éstos mayor discrecionalidad en las organizaciones públicas. En ese sentido la gobernanza, parte de la premisa de que el gobierno es solo un actor más en la sociedad y éste debe trabajar coordinadamente con la sociedad civil organizada, el sector privado, ciudadanos en general, universidades, sindicatos, etc. Sin embargo, no se debe perder de vista que el gobierno más que ser un director, es un coordinador (Aguilar, 2006:79) de esfuerzos e intenciones, ya que éste cuenta con los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y la información más adecuada para poder implementar políticas públicas de alto alcance, mientras que los demás actores cuentan con el respaldo social y político que pueden consolidar la legitimidad que dará equilibrio al principio de la eficiencia en la toma de decisiones.

Finalmente, la gobernanza no solo se basa en modificar los esquemas de colaboración en los procesos de gobierno, sino en generar actividades y acciones que permitan la participación ciudadana en actividades que suelen ser exclusivas del gobierno. Dicha acción pública se genera a través de redes creadas entre los distintos actores que participan en los problemas públicos y quehaceres de la administración pública.

2.2. Participación ciudadana

Partiendo de que la gobernanza es un marco formal e informal que da cabida a diferentes actores dentro de las instituciones de gobierno, es importante destacar al actor más importante en la toma de decisiones públicas: el ciudadano. Se puede considerar como el más importante en varios sentidos puesto que el ciudadano, de manera individual y organizada, es quien define el rumbo y naturaleza de las acciones del gobierno. En este sentido “el ciudadano no lo es por habitar en un lugar [...]; ni tampoco lo son necesariamente los que disfrutan de derechos jurídicos como para entablar juicio o ser juzgados [...] El ciudadano [...] se define mejor por su participación en la justicia y en el gobierno” (Aristóteles, 2007:1275)

Con base en la cita anterior, se puede inferir que el ciudadano es el individuo que puede deliberar acerca de los asuntos públicos en torno a la forma de gobernar, es decir, el ciudadano puede gobernar y ser gobernado. Esta definición es un primer acercamiento a

lo que es la ciudadanía. La calidad de ciudadano puede ser mejor ubicada en los marcos legales, en el caso de México, en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede ubicar que un ciudadano es aquel que cuenta con 18 años y tiene un modo honesto de vivir. Sin embargo, los marcos jurídicos carecen de sentido cuando el ciudadano no lleva la acción al espacio público, ya que el ser humano por sí solo no es un animal político, sino es hasta que delibera con más personas, esto es, en donde la política “trata del estar juntos y los unos con los otros de los diversos” (Arendt, 2008:131)

También es importante remarcar que la ciudadanía es concebida en tanto un individuo tiene un grado de pertenencia a una comunidad. Lo anterior, en palabras de Marshall y Bottomore se refieren a que un “ciudadano es aquel que tiene derecho a disfrutar de la herencia social y a ser aceptado como miembro pleno de su sociedad” (Marshall y Bottomore, 2004). Estos autores proponen que existe una igualdad humana básica asociada al concepto de pertenencia plena a la comunidad, es decir, al de ser ciudadano, que no es inconsistente con la desigualdad económica en la sociedad. (Marshall y Bottomore, 2004:301)

Con base en lo anterior, se puede analizar que la ciudadanía es plena en el grado en el que existe un sentido de afiliación a un grupo, comunidad o en su sentido más amplio, a la sociedad. Para establecer ese mínimo de elementos que dotan a un individuo de ciudadanía se requiere “identificar los derechos legales que deben estar garantizados para todos, pero ello implica establecer la responsabilidad del Estado para otorgarlos.” (Marshall y Bottomore, 2004:301) Por lo tanto también es importante pensar acerca del papel de las leyes como instrumento de definición, reconocimiento y defensa del papel del ciudadano, sin que precisamente sea necesario que los marcos jurídicos, en su estricto sentido, sean los que den por entendido en qué consiste ser un ciudadano en la teoría, ya que las capacidades organizativas de los individuos y su incidencia en el espacio público son un ejercicio práctico que va mucho más allá de lo que la ley puede entender o prever.

Una vez entendido qué es el ciudadano es importante considerar su papel en términos de la participación, la cual:

“se entiende como el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.” (Velásquez y González, 2004:2)

Por lo tanto, la participación implica un proceso de cambio de determinada(s) situación(es) en las que se desenvuelven los ciudadanos de manera organizada, sin embargo, la participación sin el adjetivo “ciudadana”, carece de impacto puesto que

“la ciudadanía es la clave para que surja una participación ciudadana activa, a la cual no se le debe confundir con la democracia participativa ni con figuras como el referéndum, el plebiscito y la consulta ciudadana. La participación ciudadana debe ser un ejercicio cotidiano que permita una interconexión entre sociedad y gobierno.” (Olvera en Meixueiro y Carrera, 2007:12)

Todas estas ideas en torno a la ciudadanía no se pueden entender sino es dentro de un régimen específico como es la democracia dentro del cual han surgido conceptos como sociedad civil, *empowerment* o empoderamiento, tercer sector, calidad de la democracia y participación ciudadana, el cual adquiere un protagonismo absoluto de la mano de la idea de capital social¹, ya que la participación no es un discurso cargado de retórica, sino ante todo la mejor garantía para *hacer funcionar la democracia* (Font, 2001:14).

Por lo tanto la gobernanza y la participación ciudadana son dos esquemas que hoy en día son parte del desarrollo de cualquier sociedad que se diga democrática y si bien ambas propuestas en el deber ser parecen vislumbrar una mayor injerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, también es cierto que invitan a distintos sectores como el privado, el académico y el social a formar parte de un modelo que propone una mayor horizontalidad en la toma de decisiones públicas, sin embargo, en la práctica esto no siempre es así debido a los límites cuantitativos (recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros) y cualitativos (el “timing” en el que los proyectos y propuestas son puestas a discusión de distintos poderes y sectores así como lo previsto en los marcos legales existentes) con los que cuenta el gobierno, así como la falta de acuerdos,

¹ El cual “está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimientos mutuos (...) se forma sobre la base de relaciones de intercambio materiales y/o simbólica red (Bourdieu, 2001: 148) con la finalidad de resolver problemas públicos o cubrir necesidades de interés colectivo para una comunidad o una red.

de coordinación y relaciones entre diferentes órdenes y poderes de gobierno en la atención de servicios públicos.

2.3. Relaciones intergubernamentales

Este concepto es parte del bagaje conceptual de la administración pública desde la década de 1930 en los Estados Unidos con la llegada del New Deal, el cual fue impulsado durante la administración del presidente Franklin D. Roosevelt. Su desarrollo conceptual y práctico se gestó en el contexto del Estado de Bienestar, al igual que el de la gobernabilidad. Bajo esta línea, el principal aporte conceptual se puede encontrar en Anderson (1960), Wright (1997) y en Méndez (1997), este último explica que las relaciones intergubernamentales (RIG) se desarrollan

“entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Estas relaciones se dan entre instituciones más o menos autónomas una de la otra, por lo que dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas. No solo se desarrollan entre distintos órdenes de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio).” (Méndez, 1997:8-9)

Siguiendo esta línea es como se puede ubicar a las relaciones intergubernamentales las cuales “han sido motivadas por una gran preocupación en la prestación eficaz de los servicios públicos a sus clientes, ya sean grupos particulares de la sociedad o toda la ciudadanía” (Wright, 1997: 69). Para ser más claros es necesario entender qué son las RIG y no simplemente sus motivaciones. En consecuencia, para entender su significado es necesario recurrir a Anderson (1960:3) quien las entiende “como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.” Si bien Anderson centró su propuesta teórica en responder qué son las RIG, Wright va más allá y explica el concepto bajo las siguientes preguntas:

“¿Quién? (Las conforma) Las RIG incluyen a la vez a los ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos los tamaños, tipo y ubicaciones.

¿Dónde? (Se encuentran) Se encuentran por doquier en nuestro sistema político y administrativo, las RIG están presentes en todo el ámbito gubernamental.

¿Cuándo? (Se llevan a cabo) LAS RIG son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentamos en el futuro a problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte y demás.”
(Wright, 1997:67)

Siguiendo esta lógica, las RIG no solo se refieren a cómo se desarrollan las interacciones entre los actores gubernamentales, sino que conciben el papel de los ciudadanos en términos de la cooperación, interacción y redes decisionales mixtas, ideas que se vinculan con el esquema de la gobernanza en las acciones de gobierno.

Desde otro punto de vista, el concepto tiene muchas más acepciones ya que puede abarcar desde una “dimensión escondida del gobierno, (McCulloch, 1965 en Martínez, 2010:3); el “conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales (McCulloch, 1965 en Martínez, 2010:3), hasta las relaciones interpersonales que existen entre funcionarios de gobierno preocupados por asuntos comunes.” (Graves, 1974 en Martínez, 2010:3)

Este esquema de relaciones son parte de las actividades de la administración pública en cualquier orden, lo que cabe resaltar es el grado de horizontalidad que se puede dar en éstas a pesar de que pudiera existir una jerarquía por el alcance territorial o por tener mayor capacidad financiera entre distintos órdenes, ya que eso permite contar con mayores capacidades de gestión, sin embargo, es a la vez, una limitante si alguna de las partes o ambas no cuentan con canales de coordinación y comunicación adecuados o en todo caso, si alguna decide no continuar con dicho proceso. Aunque aquí cabe aclarar, que también se tiene que distinguir las relaciones de la gestión y la coordinación intergubernamental. Las relaciones “se refieren al análisis y a la comprensión del

conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la gestión hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones. (Agranoff, 1997:125) Por otra parte, la coordinación se define como

“un acoplamiento interorganizacional mediante el cual las actividades de diferentes organizaciones son ejecutadas de forma estructurada para alcanzar un objetivo en común, mejorando la eficiencia en el uso de los recursos disponibles al reducir duplicidades y promover complementariedades. Su propósito es combinar recursos y movilizarlos de forma eficiente hacia la implementación de políticas y proyectos colectivos.” (Navarro, 2013:48)

En este sentido, cuando se habla de RIG la esfera de análisis se enfoca en estudiar las funciones, interacciones, relaciones, acuerdos e intercambios que se dan entre actores gubernamentales, así como su establecimiento a través de esquemas de coordinación y comunicación con los que cuentan las instituciones, sin embargo, estas interacciones pueden ser formales e informales, y es en ésta última característica, que se puede ubicar un marco de compatibilidad con la gobernanza y la injerencia ciudadana para determinar las responsabilidades y áreas de influencia de cada nivel del gobierno en la resolución de problemas públicos a través de políticas públicas.

3. Relación teórica entre la participación ciudadana y las relaciones intergubernamentales

Para comenzar a vincular los conceptos hasta ahora desarrollados es necesario comprender que para que los ciudadanos puedan injerir en las RIG a través de esquemas de gobernanza se necesita “más que descentralizar funciones y recursos o establecer comisiones o consejos regionales o locales, de lo que se trata es de desarrollar redes y sinergias intergubernamentales efectivas, ya que éstas constituyen un aspecto crucial de la capacidad, eficiencia -y quizá inclusive democracia- estatales.” (Méndez, 1997:44)

Dicho de otra forma, no basta con ver a la participación, la gobernanza y las RIG como un simple esquema institucional traducido en órganos colegiados guiados simplemente por mecanismos instrumentales y procedimentales, sino que es necesaria la comunicación

continúa y la mayor horizontalidad posible para poder ver un verdadero esquema de participación y corresponsabilidad.

La novedad de vincular estos conceptos recae en cómo cada uno incide en la resolución de problemas públicos a través de políticas públicas. Considero que la relación existente entre ambos se puede enlistar en los siguientes puntos:

1. Las RIG forman parte de cualquier sistema y forma de gobierno. En sistemas federales como el mexicano están presentes desde el orden federal hasta el municipal y entre órdenes de gobierno del mismo nivel. Este concepto está atado al futuro de las sociedades, puesto que, a mayor crecimiento de la población, de las ciudades y mayor demanda en entidades federativas, será necesario establecer más y mejores canales de comunicación entre unidades de gobierno para la prestación de bienes y servicios públicos.
2. Si bien las RIG se rigen por marcos formales e informales, el comportamiento de los servidores públicos es determinante en su efectividad. Estos comportamientos y las decisiones tomadas difícilmente se toman de manera unilateral. En el caso de sistemas democráticos, las reacciones de los ciudadanos, sus intereses y sus capacidades para insertarse en las agendas de gobierno son un fuerte estímulo que puede guiar el rumbo a tomar por parte de las unidades de gobierno.
3. Para entender su relación es necesario rebasar el entendimiento tradicional de estos conceptos. Las RIG, en el caso mexicano, al ser parte de un sistema federal y democrático, actualmente no sólo se entienden como una visión interna de las interacciones entre agentes gubernamentales, ya que éstas se han ampliado para incorporar esquemas de gobernanza en la implementación y diseño de las políticas públicas, por lo que las relaciones generan mayores canales de comunicación entre actores. En este sentido, la gobernanza no solo se debe entender como una perspectiva de apertura del gobierno, también debe analizarse como un conjunto de incursiones ciudadanas hacia adentro del gobierno para insertar la visión y propuestas de los ciudadanos, los cuales son el mejor referente para entender un problema público. Por lo que se puede decir que las RIG y la gobernanza son bidireccionales y como conceptos y prácticas son moldeables y se adecuan en la

medida en que cada una puede intervenir de manera mutua en campos específicos de deliberación y construcción de soluciones.

4. No debe desestimarse el papel de los ciudadanos, puesto que no todas las RIG son exitosas o fructíferas, y en casos en los que las unidades gubernamentales carezcan de capacidades para llegar a acuerdos y ejecutar acciones, la capacidad organizativa de la ciudadanía para exigir a las autoridades puede representar un insumo para hacer funcionar al gobierno o una respuesta alternativa para la solución a problemas públicos.
5. Asimismo, en términos de implementación de políticas públicas, que es una etapa en la que las RIG se traducen en esquemas de coordinación intergubernamental, de acuerdo con Peters (2011:6):

“El énfasis en gran parte de la literatura de gobernanza ha estado en mejorar la participación democrática en la toma de decisiones y en su implementación en lugar de mejorar la eficiencia de la administración de programas. También se ha argumentado que este énfasis en involucrar a los actores sociales es importante para mejorar la eficiencia del sector público, dado que estos actores proporcionan no solo legitimidad democrática sino también información valiosa sobre las poblaciones objetivo de los programas y pueden involucrarse en el proceso de entrega de servicios.”

Por lo tanto, si bien las RIG son un instrumento teórico y de acción necesario, éstas no siempre se pueden llevar a cabo de manera integral puesto que implican echar mano de diversos mecanismos legales y de gestión para entablar vínculos entre diferentes actores y sobre todo es muy difícil medir el comportamiento de los mismos en la toma de decisiones colegiada que deberían tomar. Esto es importante porque lo ideal sería poder resolver cualquier problema público de una manera más inmediata sin la burocratización de procesos y con la participación activa de los ciudadanos en cualquier problema con la finalidad de contar con soluciones integrales, legítimas y respaldadas, en donde además se pudiera vislumbrar una mayor incidencia de los actores interesados.

Es necesario analizar la injerencia que puede tener la participación ciudadana en las RIG bajo esquemas de gobernanza. Como bien se mencionó anteriormente, la gobernanza (al

igual que las RIG) implica un esquema de coordinación y relaciones entre diversos actores (gubernamentales, sociales, privados, etc.) para la realización de diversos fines o la resolución de problemas específicos, asimismo, la gobernanza como forma de hacer gobierno es ideal para la participación ciudadana puesto que concibe a la ciudadanía de manera horizontal al gobierno y que es capaz de expresarse, proponer y tomar decisiones conjuntas para una generar una mejor sociedad.

Si bien existen respuestas de los ciudadanos, un requisito para poder hablar de una verdadera gobernanza recae en la organización de los individuos para tener un impacto en el corto y mediano plazo y no solo como un medio para expresar malestar social. En este sentido, una posible propuesta y forma de participación ha sido la denominada como *Bottom up* o también conocida concepción desde debajo de las políticas públicas, la cual tiene su origen en el espacio donde se detonan los problemas públicos y las demandas sociales y en donde el gobierno actúa en función de las presiones de los grupos sociales en un juego de suma positiva y procesa las demandas en las políticas (Canto, s.f., 8). Sin embargo, para procesar estas demandas, los ciudadanos organizados requieren de las siguientes capacidades:

- “Organizacionales: propias del funcionamiento y sostenibilidad de una organización.
- Técnicas: que permitan hacer propuestas viables y factibles, así como generar los mecanismos de monitoreo y evaluación de las mismas.
- Políticas: las cuales implican tejer un entramado de relaciones con demás actores afectados y conocer el gobierno para aprovechar saber plantear las propuestas en el momento adecuado
- Arraigo social: En donde se articulan con los diferentes actores de la comunidad o territorio... para el diseño e implementación de la propuesta o proyecto.” (Canto, 2002:18–21)

Siguiendo esta línea, para que la incidencia de la ciudadanía en esquemas de gobernanza pueda ser un insumo decisorio en las RIG, necesita de una capacidad

organizativa y conocer el entramado gubernamental con la finalidad de lograr una injerencia estructurada que sobrepase respuestas sociales reactivas que más que solucionar los problemas públicos, los hacen complejos y más tensos, y que podrían convertir a las RIG en un espacio cerrado a la deliberación horizontal entre actores que se orientaría más a la toma de decisiones verticales regidas por el principio de eficiencia más que el de legitimidad. En este sentido, se requiere de una ciudadanía activa, la cual se refiere al ciudadano que

"está más dispuesto a organizarse con otras personas y no retrotraerse a la vida privada. La preferencia la ciudadanía activa suele estar más asociada a una mayor participación en las organizaciones, mayor confianza interpersonal y social, así como una mayor percepción de la reciprocidad." (Lechner, 2000:7)

La ciudadanía activa concibe la existencia de confianza, reciprocidad e interés por tratar de resolver problemas públicos ya sea de forma reactiva y al corto plazo o a través de la participación dentro de organizaciones, las cuales implican en sí mismo una actividad cotidiana y continuidad en el tratamiento de distintas vicisitudes públicas. Por lo tanto, es imprescindible para un esquema propositivo de gobernanza poder equilibrar las capacidades gubernamentales por medio del reconocimiento de problemas públicos y el compromiso por resolverlos, así como tomar en cuenta que puede haber un interés activo de participar por parte de los ciudadanos lo cual implica todo un proceso deliberativo que se traduce en soluciones que deben ser viables políticamente, factibles en términos económicos, legítimas socialmente y lógicas institucionalmente (Habermas, 2008, 63-69 y García, 2014:110).

4. Mecanismos institucionales de participación ciudadana en México

Con la finalidad de no dejar el debate acerca de la relación entre RIG y gobernanza en un nivel teórico, los siguientes apartados se centrarán en ubicar y describir algunos fundamentos jurídico-institucionales en los que la vinculación de ambos conceptos se establece formalmente para la prestación de bienes y servicios públicos, así como para la resolución de problemas públicos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 15-09-201.

Los principios legales sustentados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son la primera guía con la que se cuenta para poder ubicar las diferentes prerrogativas con las que cuentan los ciudadanos en materia de participación.

De acuerdo con García (2017:7-8), “hay preceptos constitucionales que han abonado al fomento del involucramiento ciudadano en las acciones de gobierno: el sexto, referente a la transparencia, el octavo, que menciona el derecho de petición, y el noveno, que consagra el derecho de asociación.” Y es en este tipo de derechos que se puede apreciar de manera más ilustrativa cómo pueden participar los ciudadanos, siendo desde el simple hecho de realizar solicitudes de acceso a la información hasta la asociación de individuos para tratar asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad.

Cabe mencionar para fines de este apartado, que, si bien existen mecanismos de participación como los contemplados en el artículo 35, como el derecho a voto en elecciones populares, así como consultas populares. Estos son un gran punto de análisis puesto que se centran en una participación acotada vinculada a la capacidad de emitir un voto sobre determinada situación, lo cual refleja una opinión parcial de la ciudadanía y no favorece la interacción, el conflicto, la deliberación e intercambio de ideas que son clave de un sistema democrático.

En ese sentido, se pueden ubicar otros artículos como son el 25 y 26 constitucional, donde además de remarcar que el gobierno cuenta con la rectoría económica de la nación y que su papel fundamental es lograr el desarrollo del país a través de un Sistema de Planeación Democrática, concibe que el desarrollo del país es una tarea compartida entre el sector público, privado y social, e incluso señala explícitamente que el Estado puede “participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo” (Secretaría de Gobernación, 2015:47 y García, 2017:8).

Ley General de Desarrollo Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación 26-01-2018.

La ley establece para el cumplimiento de su contenido la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, en el que participan los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal, y es el marco donde se determinan las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado. Es en este tipo de sistemas donde aplica el principio de las RIG a través de la coordinación intergubernamental, sin embargo, no todos los mecanismos de coordinación contemplan la participación ciudadana, aunque en esta ley no es el caso. En este sentido,

“El mencionado Sistema Nacional de Desarrollo Social se define en el artículo 38 de la ley como “un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado”, por lo que su objeto institucional es básicamente “integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social”, así como “fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social” (Cámara de Diputados, 2016c en García, 2017:20-21).

Sin embargo, cabe señalar que esta ley, al igual que muchas del orden federal, se enfoca en la participación no tanto desde el punto de vista ciudadano, sino desde la perspectiva social y por lo tanto en esquemas de desarrollo económico y bienestar. Si bien pueden servir como un marco legal de referencia para los ciudadanos, no se involucran directamente en la parte política de exigibilidad ante problemas coyunturales que se pueden presentar, no obstante, también es un referente de la injerencia ciudadana en un sistema de coordinación nacional, que implica un complejo mecanismo de relaciones intergubernamentales.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Esta ley se puede considerar como un referente de la incidencia ciudadana en las relaciones intergubernamentales, puesto que este Sistema tiene el objetivo de establecer mecanismos de coordinación entre diferentes instituciones y órdenes de gobierno. Lo innovador de dicha ley se centra en que propone dos figuras: un Comité de Participación Ciudadana y un Comité Coordinador. El primero se encuentra compuesto de ciudadanos destacados de sociedad civil organizada o del ámbito académico. El segundo se compone de los titulares del Consejo de la Judicatura Federal, de la Secretaría de la Función Pública, de la Auditoría Superior de la Federación, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Lo importante de estos comités radica en que el presidente del Comité Coordinador emana del Comité de Participación Ciudadana y que, de acuerdo con la ley, en su artículo 21, el Comité de Participación Ciudadana tiene entre sus atribuciones las siguientes:

[...]

VII. Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, para su consideración:

- a) Proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

[...]

IX. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con el Comité de Participación Ciudadana para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;" (Cámara de Diputados, 2016b:9-10)

En este sistema se puede ubicar un plano macro de cómo debería concebirse la participación y qué tipo de actores deben estar involucrados para el desarrollo en cualquier área de importancia para la sociedad. Es un ejemplo tangible e institucional de la posibilidad que tienen los ciudadanos para construir y proponer esquemas de

relaciones intergubernamentales para modelar el rumbo que deben tomar las políticas públicas a nivel federal, estatal y municipal a través de un sistema de coordinación nacional, en el que los ciudadanos tienen un peso prioritario en la definición de la agenda de trabajo y la capacidad de exigir a las instituciones y servidores públicos involucrados más y mejores grados de relación, coordinación e integración para lograr una implementación lo más exitosa posible.

Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México. Instalado el 25 de septiembre de 2017.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 122, Apartado C establece que la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, a través de un Consejo de Desarrollo Metropolitano el cual se compone por la titular de SEDATU, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el gobernador del Estado de México y el gobernador del Estado de Hidalgo. Su naturaleza contempla una visión, de coordinación, desarrollo, participación y monitoreo de las diferentes instancias y comisiones se encargan de asuntos concurrentes entre entidades federativas y plantea entre sus diferentes objetivos dos actividades fundamentales: “la coordinación de políticas públicas metropolitanas y la implementación de los mecanismos de gobernanza metropolitana a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para asegurar la participación de los tres órdenes de gobierno;” (DOF, 2017)

Lo interesante de esta propuesta que está en proceso de implementación, es que entre sus funciones tiene la de “integrar el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano para promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas de índole metropolitana;” este mecanismo de consulta se basa en el artículo 36, fracción II de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, el cual establece que el Consejo Consultivo:

se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida; (Cámara de Diputados, 2016c:24).

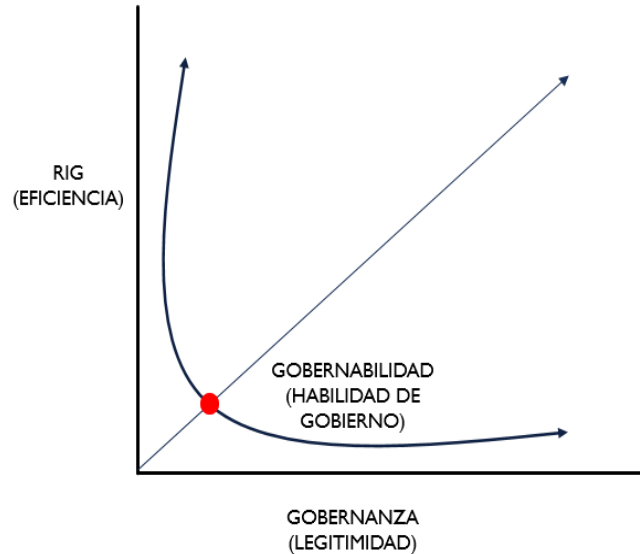
En este sentido, la gobernanza tiene un papel vinculante en el que la opinión de los ciudadanos es sustentada por su capacidad organizativa y profesional, por lo que la capacidad de para definir la agenda metropolitana y el diseño de políticas territoriales y urbanas no se encierra en los esquemas de coordinación entre actores gubernamentales. Esto es importante porque la información que proporcionan los ciudadanos y su intervención pueden generar un contrapeso a la dimensión “oculta” de las RIG y cambiar el esquema de toma de decisiones discrecionales por un esquema deliberativo que puede hacer más integral la visión de las políticas metropolitanas en las cuales los bienes y servicios del espacio público urbano deben ser de libre acceso para los usuarios y en la medida en que todos los actores necesarios se involucren, más accesibles serán los productos y resultados de las políticas.

5. Conclusiones

Como se mencionó en la introducción de esta tesis, las relaciones intergubernamentales pueden desarrollarse dentro de cualquier forma de gobierno y en el caso de la democracia, no están exentas de un determinado contexto político, social, económico, geográfico y cultural. De igual forma, la gobernanza es un mecanismo que se ha gestado y ha perdurado en diversos sistemas democráticos, en los cuales es más prolífera su intervención. En este sentido, la democracia como contexto y la gobernanza como un mecanismo de toma de participación y decisiones más colegiadas son un componente importante en las RIG, puesto que guían y orientan el comportamiento de las instituciones y de sus titulares ante las demandas sociales y los problemas públicos que son parte del día a día de las actividades de gobierno.

Siguiendo esta línea, cabe retomar el cuestionamiento planteado en la introducción de este trabajo, acerca de si las RIG deberían tomar en cuenta el consenso ciudadano para lograr mayor legitimidad y efectividad, partiendo de la premisa de que en las RIG predomina el análisis acerca de los vínculos generados entre actores gubernamentales, lo anterior sin detrimento de la injerencia ciudadana, la cual señala Wright (1997) es parte de las RIG. En efecto, ningún gobierno debería estar exento de considerar la participación ciudadana y la deliberación abierta con diferentes actores en una democracia, sin embargo, no se puede obviar el hecho de que, en la mayoría de los casos, existe una relación dicotómica entre la legitimidad y la eficiencia, porque por un lado la participación ciudadana implica que exista un mayor reconocimiento a las actividades de las autoridades puesto que se forma parte de ellas, sin embargo, eso no se traduce en todos los casos en mayor eficiencia porque el poner a discusión cualquier proyecto e iniciativa siempre trae consigo puntos de vista diferentes y contrapropuestas (muchas de ellas legítimas y adecuadas) que estanquen o nutran las actividades del gobierno.

La Gráfica 1 puede servir como un insumo de análisis a esta discusión en la cual la relación fructífera entre RIG y gobernanza puede dar como resultado mayor gobernabilidad, esto es, mayor reconocimiento y disposición ciudadana de acatar y colaborar en las decisiones de gobierno y a la vez mayor eficiencia en la implementación de las decisiones tomadas.

Gráfica 1. Relación entre RIG y Gobernanza.

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, no se puede dejar al margen el componente más importante para una verdadera participación ciudadana en esquemas intergubernamentales: la organización. Este elemento se considera importante porque logra que las demandas de los ciudadanos no sean efímeras y que puedan incorporarse en las agendas públicas de los gobiernos. Además, la organización de los ciudadanos implica que existen recursos, capacidades técnicas y conocimientos de la norma que pueden hacer más viables las propuestas políticamente y más lógicas institucionalmente.

Así, la participación ciudadana encuentra cabida en una democracia procedimental, la cual, no está exenta de encuentros, discusiones y conflictos, sin embargo, esta se fundamenta en los procesos jurídico-administrativos para generar a una deliberación más fluida y eficiente. El detalle radica en que los problemas públicos pueden persistir en la medida en que gobiernos y ciudadanos desconozcan o simplemente no tomen en cuenta mecanismos de tomas de decisiones y de colaboración intergubernamental para beneficio común.

6. Fuentes de información

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Agranoff, Robert (1997), "Las relaciones y la Gestión Intergubernamental", en Bañón R. y E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza.

Anderson, William, (1960), *Intergovernmental Relations en Review*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Arbós, Xavier y Salvador Giner (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México: Siglo XXI.

Aristóteles (2007), *Política*, Madrid: Editorial Alianza.

Arendt, Hannah (2008), *La promesa de la política*, Barcelona: Editorial Paidós.

Bourdieu, Pierre (2001), *Poder, derecho y clases sociales*, 2ª ed., España: Editorial Desclée de Brouwer.

Cámara de Diputados (2017), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 15-09-2017, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (Fecha de consulta: 05 de abril de 2018).

Cámara de Diputados (2016a), Ley General de Desarrollo Social, Últimas reformas publicadas DOF 01-06-2016, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf (Fecha de consulta: 05 de abril de 2018).

Cámara de Diputados (2016b), Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Nueva publicada en el DOF 18-07-2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> (Fecha de consulta: 05 de abril de 2018).

Cámara de Diputados, (2016c), Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Nueva ley publicada en el DOF 28/11/2016, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf (Fecha de consulta: 05 de abril de 2018).

Canto Chac, Manuel (2005), "Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local", en Dela Maza G. y R. Villar (Coords.), *Las Organizaciones de Base y la Construcción de Espacios Públicos de Concertación Local*, Interamerican Foundation.

Canto Chac, Manuel (Coord.), (2002), *Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en políticas públicas*, México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos A.C-CAM.

Secretaría de Gobernación (2017), Convenio de Coordinación para la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, en Diario Oficial de la Federación México, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5498436&fecha=25/09/2017 (Fecha de consulta: 05 de abril de 2018).

Espejel Mena, Jaime (2013), *Los Fundamentos Político-Administrativos de la Gobernanza*, México: Editorial Fontamara.

Font, Joan, (ed.), (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, España: Ariel.

García Guzmán, Maximiliano (2017), *Fundamentos institucionales del componente ciudadano en la política social en México*, México, en prensa.

----- (2014), *La Interacción Heurística y Multidisciplinaria entre Administración Pública, Derecho y Políticas Públicas. Un enfoque contemporáneo*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

Lechner, Norbert (2000), "Nuevas Ciudadanías", en *Revista de Estudios Sociales*, número 5, enero, Bogotá: Universidad de los Andes.

Marshall, T.H, y Tom Bottomore (2004), *Ciudadanía y Clase Social*, Buenos Aires: Editorial Losada.

Martínez López, Cornelio (2010), *Relaciones Intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 103, disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/249552/728051/file/Relaciones_intergubernamentales_docto103.pdf (fecha de consulta: 8 de abril de 2018).

Meixueiro Nájera, Gustavo y Carrera Lugo (Coords.) (2007), *Gobernabilidad y Sociedad Civil*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados/LX Legislatura.

Méndez, José Luis, “Estudio introductorio”, en Wright, Deil. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.

Navarro Arredondo, Alejandro, (2013), *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Habitat*, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/PUEC-UNAM.

Peters B. Guy (2011), “Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance”, in *Urban Research & Practice*, Vol. 4, Issue 1, pp. 5-12, DOI: 10.1080/17535069.2011.550493

Peters, B. Guy, y Pierre, Jon (1998), “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, in *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 8, Issue 2, April, Oxford: Oxford University Press.

Pierre, John (2012), “Governance and Institutional Flexibility” in Levi-Faur, David, (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0013.

Pontifes Martínez, Arturo, (2002), “Relaciones Intergubernamentales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 65, México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Sánchez, José Juan (2012), "Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)", en Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto, (Coord.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Secretaría de Gobernación, s.f., Definición de gobernabilidad, Sistema de Información Legislativa, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=112> (Fecha de consulta: 04 de noviembre de 2017).

Torres, Gerardo y Alejandro Ramos (2012), "Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de sistemas agroalimentarios" en Lerner Bertha, Uvalle Ricardo y Moreno Roberto, (Coord.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Uvalle Berrones, Ricardo, (2011), "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 50, Junio, Caracas.

Velásquez Fabio y Esperanza González, (2004), La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas, Fundación corona, Foro nacional Pro Colombia, Colombia: disponible en: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sites/default/files/10.%20Planeaci%C3%B3n%20participativa%20en%20Bogot%C3%A1.pdf> (Fecha de consulta: 04 de noviembre de 2017).

Wright, Deil. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

29° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2018

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPyS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 9, No.29, mayo-agosto 2018, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 27 de abril de 2018.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación