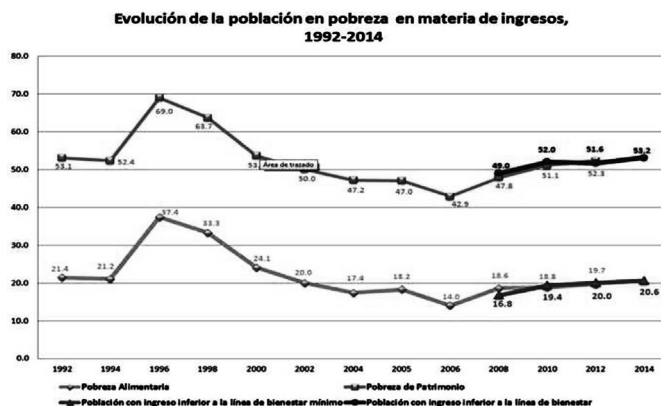


2.7 Presupuesto Participativo: fundamento, condiciones y ruta crítica

Marco Antonio Torres Inguanzo
 PEIDA_UAZ

En México estamos ante un grave problema de ‘*persistencia*’ en los problemas públicos. Por más de tres décadas observamos que oscilan los indicadores de los problemas, pero esos cambios no constituyen modificación en la tendencia del comportamiento de dicho problema, de tal manera que a lo largo de algunos años estemos en estadios distintos del mismo. No es así: los pequeños cambios en las cifras son meras oscilaciones que al poco tiempo regresan donde antes estaba, o aun empeora el escenario. Por ejemplo, en el caso de la pobreza (como meta-problema público⁶³) podemos verificar las oscilaciones de una realidad persistente. En los datos aportados por Coneval en la gráfica que sigue, vemos el comportamiento de la pobreza de 1992 a 2014; pero ese mismo comportamiento lo tenemos en el tramo que va de 2016 a 2018, porque la disminución que observamos en el 2016, ya se eliminó con los estragos económicos durante 2017. Luego entonces, se insiste en el patrón persistente.



Fuente: Coneval 2015

⁶³ La pobreza es un problema de problemas, por eso, sirve para ver en una sola mirada el comportamiento de muchos problemas al mismo tiempo: los ingresos de la población y el funcionamiento de la economía, los derechos sociales y el funcionamiento del Estado.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

En 1992 tenemos una pobreza de patrimonio de 53.1, y en 2014 de 53.2, después de una serie de oscilaciones. En la pobreza alimentaria es el mismo resultado, 21.4 en 1992 y 20.6 en 2014. Este patrón lo confirmamos aun cuando vamos a otras escalas y observamos los indicadores en espacios subnacionales, como los estados. Para el ejercicio tomamos los números del estado de Zacatecas.

	2010		2012		2014	
	Nacional	Zacatecas	Nacional	Zacatecas	Nacional	Zacatecas
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (899 pesos mensuales).	19.4	29.7	20.0	30.3	20.6	26.7
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (1,659 pesos mensuales).	52.0	67.1	51.6	60.6	53.2	59.7

Fuente: CONEVAL (<http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>).

Junto a la pobreza, podemos analizar otros dos meta-problemas públicos: desigualdad y movilidad, y con ello acercarnos a una de las causas de la persistencia de los problemas: la captura del Estado por los poderes fácticos.

El problema de estructura más importa es la combinación y mutuo reforzamiento entre desigualdad e inmovilidad social. Es lo que llamo “desigualdad sólida”: un estado de desigualdad que perpetúa la condición de las personas en el estrato que les tocó nacer, y a las generaciones futuras. Tenemos, por un lado, una desigualdad extrema, sumada a un estado de inmovilidad social. Pero como a nivel local sólo existen medidas de desigualdad promediada (tipo Gini) y con fuentes basadas en encuestas sobre los ingresos, no en el patrimonio (la riqueza está repartida en forma más desigual que los ingresos); entonces no hay estudios sobre desigualdad extrema, que requiere métodos no promediados y cálculos patrimoniales, por ello debemos

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

observar lo que ocurre en el país (y aun en el mundo) para tener una idea de las dinámicas que también se dan en el territorio estatal.

Las consecuencias de la desigualdad son enormes, aun en el campo económico como el crecimiento: “estamos pagando un precio muy alto por la desigualdad –el sistema económico es menos estable y menos eficiente, hay menos crecimiento y se está poniendo en peligro la democracia” (Stiglitz, 2012: 26). La desigualdad de esta magnitud es un obstáculo para el crecimiento y, por supuesto, para el desarrollo humano. Y la desigualdad que parece ser la determinante de todas las demás, es la desigualdad política: “la política ha condicionado al mercado de forma que favorezca a los de arriba a expensas de los demás / (...) el sector financiero utilizó toda su enorme influencia política para asegurarse de que no se corrigieran los fallos del mercado y de que las recompensas privadas del sector siguieran siendo muchísimo mayor que su contribución social” (Stiglitz, 2012: 34 / 81).

I. De la desigualdad a la Captura

En México con el estudio que mandó hacer Oxfam, sobre desigualdad extrema, el grupo de ricos del 1% más rico obtuvo un promedio de ganancias del 30%, mientras el país creció en los 15 años de referencia en promedio 1% anual. Básicamente se trata del mismo mecanismo en México (Cf. Oxfam, 2015). Y en el informe citado tenemos que el 1% de los más ricos concentran el 21% de la riqueza, y el 10% concentra el 64% de la riqueza; lo cual significa, que el 90% se reparte el 36% de la riqueza. La misma organización (Oxfam) publica un estudio titulado *Gobernar para las Élite*s, en ese estudio, afirma:

Cuando la riqueza se apropia de la elaboración de las políticas gubernamentales secuestrándolas, las leyes tienden a favorecer a los ricos, incluso a costa de todos los demás. El resultado es la erosión de la gobernanza democrática, la destrucción de la cohesión social y

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

la desaparición de la igualdad de oportunidades. A menos que se adopten soluciones políticas valientes que pongan freno a la influencia de la riqueza en la política, los gobiernos trabajarán en favor de los intereses de los ricos, y las desigualdades políticas y económicas seguirán aumentando. Como dice la famosa cita de Louis Brandeis, que fue miembro del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, “podemos tener democracia, o podemos tener la riqueza concentrada en pocas manos, pero no podemos tener ambas (Oxfam, 2014).

La Captura del Estado por las élites se ha convertido en la condición para mantener dinámicas económicas que reproducen la desigualdad. Y esa ‘captura’ es una manifestación de la desigualdad en la distribución social del poder político. Si esto es así, entonces, la manera de romper el círculo de reproducción de la desigualdad es por la vía de recuperar al Estado para (y por) las mayorías sociales. Es decir, se trata de la solución política de la economía.

Hellman y Kaufmann definen la Captura de la siguiente manera:

En las economías en transición, la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos captura del Estado (Hellamn y Kauffman 2001: 31).

Por ello, no es gratuito que en México todas las megafortunas provengan de anteriores empresas estatales: telefonía, cemento, ferrocarriles, semillas y minería.

II. Administración pública y persistencia de problemas públicos

Si los problemas persisten es evidente que las estrategias y acciones de los gobiernos no han tenido el resultado esperado. En otras palabras: la persistencia es la evidencia del fracaso

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

de las políticas de los gobiernos. Y dicho fracaso obliga a cuestionarse dónde está la falla y, con ello, dónde la ruta para superar la mencionada persistencia.

En el estudio de la administración tradicional se le llamaron “enfoques clásicos”, a los cuales “se hace referencia a los primeros escritos sobre administración pública que se publicaron antes de la segunda guerra mundial; y se podría incluir la sociología de la dominación de Weber” (Carrillo, 2004: 23). En este enfoque se distingue o separa la política y la administración. Las decisiones estratégicas estarían a cargo de los políticos que se colocan en la cúspide de la administración, y esta última es concebida como un ámbito técnico y legal no político. La idea de eficiencia supone aislarla del proceso político. La administración se concibe como una maquinaria autónoma que funciona por cuenta propia, con lo cual se dio origen a las ‘ciencias de la administración’. Pues bien, en todo el recorrido de problemas del enfoque clásico, se observó su ineffectividad. Es el momento que nace la llamada Nueva Gestión Pública, bajo la hipótesis de que corrigiendo ciertas ideas y diseños de la administración, mejoraría su efectividad.

La entrada de la Nueva Gestión Pública es contemporánea del ingreso neoliberal en la escena mundial, porque comparten motivos. Esto es, participan de condiciones comunes. Después de una experiencia de 30 años de Estados de Bienestar en Europa y Estados Unidos (*New Deal*) posteriores a la segunda guerra mundial y hasta los inicios de la década de los setenta, ocurre un crack en los esquemas del keynesianismo que guiaba su política económica y los formatos de la administración tradicional que los acompañaban. El evento clave que provocó el crack que originó la NGP es la estanflación de 1973 que desplazó a Keynes de la escena económica e hizo surgir la mirada neoliberal, y junto a este proceso, se detonaron exigencias de eficiencia estatal que suscitó la NGP. Y esto último, claro está, terminó por desprestigiar a la administración pública tradicional.

La llamada Nueva Gerencia o Gestión Pública, es un “término acuñado por Cristopher Hood (1989) al inicio de las

reformas británicas para describir los cambios organizativos, directivos y operativos (...) cuyo referente fueron las reformas administrativas de la Gran Bretaña” (Aguilar, 2006: 144). ¿En qué consisten esas reformas? Son fundamentalmente cambios que van en dirección a la eficiencia o desempeño en el trabajo de los gobiernos a lo que llamaron genéricamente Modernización y alrededor del concepto de “Calidad”. Nos lo dice Aguilar de la siguiente manera: “pueden ser llamadas posburocráticas, en tanto alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la división tradicional (fragmentada y funcional) del trabajo público, cambian los incentivos de los actores y dan origen a otra idea de AP (...) anuncia siete componentes: [1] la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, [2] la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, [3] el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, [4] el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, [5] la mayor competencia en el sector público, [6] impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado, y [7] una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos” (Aguilar, 2006: 147). Son muy extendidos estos rasgos en todos los ámbitos de la administración y políticas públicas, que abarca desde el fomento agropecuario hasta la forma de concebir la educación.

Se apuesta por una administración pública (AP) más flexible y descentralizada: “El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes” (CLAD, 1998: 10).

La pregunta es, ¿cómo es que en dos décadas de NGP en México sus objetivos de promoción democrática, crecimiento económico y combate a la desigualdad están petrificados? ¿Qué causa podemos aducir a la persistencia de bajo crecimiento, debilidad democrática y alta desigualdad a pesar de implementar reformas

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

de la administración pública inspiradas en la NGP? El fracaso de las políticas públicas suele adjudicarse a problemas del factor cognitivo, como la ignorancia o falta de capacitación de las burocracias, lo cual genera errores en los diseños de los programas; también se atribuye el fracaso al factor moral de los funcionarios, como el uso inadecuado de los recursos o la corrupción. Es claro que estos factores existen y persisten, sin embargo, no son la causa de fondo del fracaso. Si observamos las causas de la ampliación de la desigualdad hasta llegar a niveles extremos como los hoy reportados, nos damos cuenta que es un factor distinto a meros errores y malos manejos el que está impidiendo que la administración pública modifique su orientación a políticas más progresivas. En otras palabras, debemos responder a la pregunta, ¿por qué a pesar de la implementación de los esquemas de la NGP continúa un Estado Regresivo? La respuesta no está en la manera en que operan las políticas (*policy*), sino en el intersticio de ésta con la política a secas (*politics*). De tal forma que la desigualdad se amplía no por errores o malos manejos en la *policy*, sino por determinaciones de la *politics*. Es decir, hablamos de factores no cognitivos o morales, sino posicionales. Los poderes fácticos económicos se apropian de la conducción del Estado y lo usan para obtener ventajas absolutas: en México los hombres más ricos (decíamos arriba), lo son porque se apropiaron de empresas o industrias estatales, como Telcel (telefonía), Imevisión (televisión), Cemex (cemento y materiales de construcción), Minería y Ferrocarriles. Es decir, el capital de los hombres de negocios más poderosos del país es producto del manejo que hicieron desde el Estado, como los procesos de desincorporación, venta preferente y eliminación de competencia. De igual manera las reformas a la constitución que permitieron modificar las relaciones laborales. Así las cosas, el fracaso en los intentos de disminuir la desigualdad no es fundamentalmente por faltas cognitivas, sino porque los agentes que condicen la *policy* despliegan estrategias que hacen crecer sus fortunas y con ello, acrecientan necesariamente la desigualdad. Esto es, un factor posicional de los agentes del capital al interior del Estado. La existencia de un Estado regresivo es un problema de hegemonía política no de capacitación de la burocracia.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Ambos esquemas de administración pública, el tradicional y el gerencial son estadocéntricos. Así, debemos pensar modelos de administración pública que logren superar el estadocentrismo. Veamos el tema desde el escorzo de la democracia. La democracia se dice de muchas maneras. Los modelos clásicos se centran en los problemas que conocemos como ‘de régimen’, es decir, de los principios y mecanismos para acceder al poder del Estado. Por ello, una parte importante de la teorización de la aplicación democrática se centró en los estudios electorales y sistemas de representación. Y aunque no es algo que haya terminado o concluido sus metas, ahora el tema de la democracia se ha trasladado también al interior del ejercicio de gobierno y que llamaremos *Democracia Gubernativa*. Esto es, la democracia no sólo como un dispositivo para acceder al poder del Estado, sino también como mecanismo para normar el ejercicio mismo del acto de gobernar. La gobernación. La manera de establecer las agendas de políticas, hacer los diseños, desplegar la implementación, evaluar y retroalimentar, hacerlo con cánones democráticos. Dicha democracia y apertura del Estado a la sociedad implica superar el estadocentrismo porque ve la actividad y constitución del Estado desde la sociedad. Por ello, el marco de la gobernanza es una visión socio-céntrica del Estado.

En esta orientación se pone en cuestión la separación concluida entre Estado y sociedad y que, por lo mismo, entiende a aquel como un aparato político especializado donde los ciudadanos se limitan a votar por quien ocupa los puestos de control y se regresa a su vida privada: el proceso electoral es el momento de ejercicio público y después queda gestionar la vida privada en el mercado o cierta vida pública no-estatal en la sociedad civil. En la separación Estado-sociedad se da la burocracia y políticos profesionales de Weber donde la administración pública es idéntica a los cuerpos de la burocracia. Pero el ámbito de lo público, lo estatal y lo social no-privado, se puede mezclar y dar origen al Estado-Social y, con ello, concebir una administración pública posburocrática. La ciudadanía entra al ejercicio o gestión de gobierno sin que necesariamente esté en los cuerpos profesionales de la administración. La noción de ciudadanía se

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

amplía, “y se introducen en la AP esquemas de organización pos burocrática y a emplearse los métodos avanzados de gestión financiera, dirección estratégica, administración de calidad, rediseño de procesos, gestión del conocimiento, formatos alternativos de control interno y presupuesto por resultados” (Aguilar, 2006: 43). Los métodos identificados con la gerencia pública (que ya promovían la descentralización), ahora dan un paso más y se rediseñan en esquemas horizontales de gobierno y con amplia participación pública de los ciudadanos. Ya los ciudadanos no son meros objetos de atención o los ‘clientes’ del lenguaje gerencial, y pasan a ser asumidos como actores del desarrollo, primero, y como agentes del mismo, después. Se funden los focos de interés de la gobernación (la forma apropiada de gobernar), la agencia del desarrollo y la democracia.

La preocupación de la gerencia de equilibrar la estructura fiscal del Estado, de reducir los costos de las burocracias y la eficiencia en los servicios, pasa a preocupaciones más hondas: el interés por esquemas de desarrollo participativos y cogestionados. Ya no hay necesidad de resolver el problema de los costos altos de la burocracia porque ya no hace falta tanta burocracia, este asunto se sustituye con el compromiso y el trabajo de los actores sociales. Se dota al actor social de capacidad de agencia para que contribuya al desarrollo de su propio territorio. Como se observa, la visión del desarrollo cambia notoriamente, ya no es el Estado pequeño que da las tareas al mercado, ni la AP omnipotente que le resuelve verticalmente los problemas a la población, sino un gobierno concebido como impulsor de procesos de desarrollo territorial y humano. Lo cual exige adecuar los esquemas de gobernación para estos modelos de desarrollo. El desarrollo humano y el territorial necesitan una AP más parecida a una red que a una pirámide. El modelo de desarrollo impacta al tipo de gobernación. No se puede pensar en la idea de que la forma de la AP no importa porque ésta puede adoptar cualquier tipo de desarrollo, como si de una mera decisión ideológica se tratara. No es así. Hay una mutua exigencia estructural entre el modelo de desarrollo y el esquema de gobernación. Un desarrollo territorial y humano no es posible realizarlo con una estructura

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

tradicional de AP, porque el supuesto de impulsar la capacidad de agencia de los ciudadanos (desarrollo humano) y de superar los esquemas sectorizados de las áreas del desarrollo y de asumir procesos sinérgicos (desarrollo territorial), es impensable desde una estructura autoritaria, vertical y organizada sectorialmente de la AP. Así las cosas, con la mutua implicación entre modelos de desarrollo y esquemas de gobernación, no podemos concebir estructuras de gobernanza ejerciendo la agenda neoliberal.

Ahora mismo es manifiesta la crisis de gobierno en la que vivimos: la ausencia de las capacidades o posibilidades de que se resuelvan los problemas nucleares del desarrollo social (persistencia), exige que se piense en construir nuevas formas de gobernación, pero en mirada completa: si se requiere una gobernanza, se necesita al mismo tiempo una nueva forma de Estado, de conectar *politics* con *policy*, de concebir el desarrollo y de entender los procesos de las políticas (su epistemología). La crisis de gobierno no es un déficit de poder, de obligar a los ciudadanos haciendo uso de la amenaza de la fuerza a mantener cierto comportamiento, sino se refiere a la capacidad de resolver los problemas públicos, lo cual es muy complejo porque implica la capacidad de conducir la sociedad hacia una imagen objetivo común. En otras palabras, se asocia la crisis de gobierno a la capacidad directiva del Estado. Ante una crisis de esta magnitud requerimos pensar en forma compleja a partir de la mirada sistémica de una constelación de componentes mutuamente dependientes. Es decir, se requiere una mirada de sistema complejo para poder responder realmente a los retos contemporáneos.

III. La Nueva Gobernanza.

En los diagnósticos que constituyen sentido común sobre las causas del fracaso de las políticas públicas, se expone la falta de eficacia y eficiencia de los gobiernos. Por tanto, se supone que, encontrando la forma de asegurar la eficacia en el gobierno, las políticas serán exitosas. Así las cosas, esa fue la empresa del gerencialismo: fórmulas de eficiencia en el desempeño tendrían que terminar por generar los resultados esperados.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Sin embargo, la constatación empírica de más de una década de gerencia pública arroja resultados contrarios a esta expectativa optimista. Sin duda ha habido algunas mejoras en la dotación de ciertos servicios y mejorado algunos indicadores de desempeño, como es el caso de la multiplicación de órganos de fiscalización autónomos para combate a la corrupción, vigilancia de los derechos humanos y organización de procesos electorales, la idea de descentralización y la construcción de contrapesos ha mejorado algunos procesos. Los sistemas judiciales también están haciendo uso de estos principios en el cambio de sistemas inquisitoriales a otros de carácter adversarial. Sin embargo, cuando verificamos los impactos de estas modificaciones nos damos cuenta que no han logrado modificar la realidad que su intención había declarado. Un ejemplo que muestra la situación en que incluso se han tenido resultados en la gestión del Estado contra la pobreza, pero no impactos en la realidad de la misma, es el programa Oportunidades de México. Este programa de transferencias condicionadas tiene tres ejes estratégicos, la mejora salud de las familias pobres, la escolarización de los niños de esas familias y la apropiación de un ingreso. En la verificación de sus resultados se puede constatar que ha aumentado la cobertura de jóvenes en la educación básica y media (secundaria), también la cobertura en salud (sobre todo apoyados con el programa denominado Seguro Popular), y sin embargo, las mediciones de pobreza lejos de disminuir sigue creciendo. A pesar también de los cambios metodológicos para su medición que promovió el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). En suma, hay resultados como el aumento de las coberturas educativas y de salud, pero la realidad de la pobreza se mantiene persistente. Es a lo que nos referimos cuando afirmamos que hay resultados, pero sin impactos. Lo importante de una política es que logre modificar la realidad que quiere intervenir y que categorizó de problemática. Si no logra eso, nada tiene sentido. Luego entonces, las modificaciones que mejoran el desempeño de los equipos gubernamentales no es suficiente para crear políticas públicas efectivas. Para seguir con el ejemplo, a parte de modificar niveles de atención como la ingenuidad de pensar que un programa puede hacerse cargo de

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

un problema tan complejo como la pobreza, es decir, si vemos las escalas de complejidad de los problemas respecto a las escalas de complejidad de los instrumentos de política, observamos que hay una enorme desproporción en la correspondencia de escala problema-política, por ello, en todo caso para atender la pobreza se ocupa no un programa sino una Estrategia. Así las cosas, se tendría que poner en cuestión el tema del esquema de sectores para organizar la política pública, pero aun así no es suficiente, se debe pensar en modificar el propio modelo de gobernación.

Lo importante es que hemos caído en la cuenta de que aun cuando el gobierno sea eficiente, ordenado y capaz, no puede cambiar la realidad que genera los problemas reconocidos públicamente. El gobierno piramidal tradicional o el gerencial han mostrado sus límites claramente. Estamos ante la insuficiencia estructural del gobierno para resolver los problemas públicos. Y al mismo tiempo hemos caído en la cuenta en la ilusoria autorregulación del mercado. Las tres décadas de neoliberalismo han empeorado la situación de pobreza y desigualdad de los países. Así que la respuesta neoliberal a la constitutiva insuficiencia del gobierno, se ha revelado claramente falsa y contraproducente. Pero también ha resultado falaz la salida social-civilista: la idea de que la sociedad civil por sí misma sin referencia a los gobiernos resuelva directamente sus problemas ha caído en lo que llamo la Falacia Sustitutiva, porque no distingue o confunde tres niveles de lo social (en referencia a Luhmann): lo societal, las organizaciones y la interacción. Los problemas públicos y las políticas que los atienden están en el nivel societal, y el único que tiene incumbencia general en toda la sociedad es el Estado. La sociedad civil puede actuar a nivel de las organizaciones y en partes muy acotadas de lo social, por eso su participación cuando es directa y sin intervención del Estado es participación comunitaria o social, cuando se convierte en participación ciudadana y adquiere dimensiones generales interviene necesariamente en las actividades del Estado. En suma, la sociedad civil puede intervenir directamente en el nivel organizacional de lo social y está muy bien, pero la única manera de enfrentar a los problemas públicos como tales es con la necesaria intervención del Estado, porque es la única

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

manera de tener intervención en la sociedad en su conjunto. Si la sociedad interviene en los niveles organizacionales y así lo declara no hay falacia alguna; pero si pretende sustituir al Estado, entonces sí se produce la falacia porque su acción organizativa no puede sustituir al Estado que es el único agente global de la sociedad en su conjunto. Por eso le llamo “falacia sustitutiva” porque ocurre cuando hay la pretensión de sustituir al Estado en la atención de los problemas públicos. En suma, la insuficiencia constitutiva de los gobiernos para solventar los problemas sociales no debe atender ni la salida neoliberal ni la social-civilista. Ni el Estado solo y autoritario, ni el mercado en su ilusoria autorregulación, ni la sociedad civil aislada, pueden enfrentar con éxito los complejos problemas que persisten. Nos dice Aguilar Villanueva: “el gobierno ha dejado de controlar la definición y la realización del rumbo de la sociedad (...) tampoco posee ya el control de las variables clave del bienestar y la prosperidad social (...) por consiguiente, el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa. *El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad*” (Aguilar, 2006: 76-7).

El camino que queda, y que definirá a la gobernanza es la integración de tareas entre el gobierno y la sociedad organizada. La intersección Estado-Sociedad Civil en el acto de gobierno que gestione el desarrollo de la población. Con dos anotaciones o corolarios: “la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno (...) (y) el modo de integrarlos a la gobernación de la sociedad ya no podrá ser mediante el mando” (Aguilar, 2006: 76-7).

La gobernanza permite unir y conectar a expresiones sociales con los gobiernos en objetivos de interés público. Esto tiene varias consecuencias, una de ellas es que las capacidades para solventar los problemas, se eleva no sólo por factores cuantitativos, sino cualitativos, la sinergia de actores voluntarios, beneficiarios de los programas o afectados por dichos

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

problemas, expertos de la academia y agentes económicos, hace que se genere una suerte de efecto envolvente y penetración de la realidad que debe intervenir para disolver el problema en cuestión. En otras palabras, la realidad problemática consiste en relaciones sociales, y justo lo que hace la gobernanza es tejer nuevas relaciones sociales para superar la estructura de la realidad problemática. La gobernanza detona un diseño e implementación de políticas de corte realísimo: permear de realidad las políticas. Por eso es razonable pensar que este esquema de gobernación puede tener efectos en los impactos de las políticas. Es meter al tejido de la realidad social como factor de gobernación. Otra de las consecuencias es que una sociedad debilitada se vea fortalecida por esta forma de gobernación. Para que funcione la gobernanza se requiere de una sociedad fuerte, y por ello entendemos organizada, con capacidad de incidencia y capacidades de actuación efectivas. Pero la dirección del condicional no sólo puede ir de la sociedad a la gobernanza, sino al revés, de la gobernanza al fortalecimiento de la sociedad. Detonar esquemas de gobernanza ayuda a que los actores sociales adquieran más capacidades o que partes fragmentadas de la población se aglutinen en formas organizativas, y así en un efecto circular en espiral ascienda el doble condicionamiento entre la fortaleza de la sociedad y el ejercicio de gobernanza.

Y otro elemento esencial del realismo radical de la gobernanza es su adecuación con la nueva realidad de la sociedad contemporánea. Una sociedad compleja donde no hay estratos o centros fijos y distinguibles, sino una dialéctica entre autonomía e interdependencia entre subsistemas y ámbitos sociales. La mutua dependencia de todos los ámbitos de la vida social hace que una cosa que se haga en uno de ellos repercute en el resto, una especie de efecto mariposa social. La gobernanza al establecer un gobierno en forma de red, donde el papel del gobierno pasa a ser un nodo que permite la cooperación de una gran variedad de actores sociales. La solución de los problemas se tiene que buscar con asociación o articulación de actores que aporten distinto tipo de recursos materiales, cognitivos o de capital social (confianza). No es una burocracia que atiende los problemas frente a los clientes-sociales, sino

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

un nodo que organiza horizontalmente a los actores sociales para armar redes que enfrenten los problemas: “el concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (...) dirigir la sociedad es lograr la coordinación de esta multiplicidad de unidades”. (Aguilar, 2006: 99). Así las cosas, se establece el principio de realismo complejo: los problemas son complejos y se atienden por estructuras de gobernación complejas y por formulaciones de política igualmente complejas. Esta sincronía de la complejidad le dota de enorme realismo a las políticas públicas, y por ello, le dota de enorme posibilidad de éxito en el impacto de las mismas. Sin olvidar que el propio principio de complejidad nos informa que siempre habrá una distancia o brecha entre los objetivos y lo empíricamente ocurrido, o brecha de la incertidumbre connatural con la complejidad. Como un Gödel social. Como lo remarca Jan Kooiman: “La aproximación de la gobernanza, entonces, se centra en las interacciones que ocurren en los sistemas sociales. Empezando por los procesos continuos de interacciones cuyas acciones humanas les dan su carácter irreversible e imprevisible, se intenta comprender mejor la diversidad, complejidad y dinamismo de las situaciones de gobierno sociopolítico. Al hacerlo, también hay oportunidades para influir en estas características de nuestras sociedades que están en algún lugar en los cruces entre lo «moderno» y lo «postmoderno»,” (Kooiman, 2005: 78)

Dirigir ya no es un mando vertical: dirigir es coordinar. El poder está distribuido socialmente y se amalgama por medio de prácticas de cohesión gubernativa. El poder está en ‘el actuar juntos’ (Arendt), pero ahora ese ‘juntos’ lo hace posible la capacidad directiva del gobierno bajo gobernanza, y con ello se desburocratiza el gobierno: se ejerce la dirección a través de organizaciones externas al gobierno. La burocracia es necesariamente piramidal, cuando se gobierna por redes ésta queda superada. Con esta gobernación ya se puede decir que se gobierna por políticas públicas porque no hay más centro

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

que el problema mismo, los programas y sus estructuras institucionales recuperan su papel de medio.

También se establece el lugar fundamental del ejercicio del gobierno: el territorio. La característica complejidad de las sociedades contemporáneas con la marcada diferenciación funcional de los subsistemas sociales, sólo hay un lugar donde se puede manejar la complejidad con resultados efectivos, y ese es justo el lugar donde ocurre la unidad de eso complejo: el territorio. En el territorio desembocan la acción de todos los niveles y temas de gobierno. El de forma más directa es el gobierno local, pero no solo. Los gobiernos intermedios y los nacionales (Federal en el caso de México) también inciden en el mismo espacio. Por ello, la gobernanza implica plantearse como guía el Desarrollo Territorial. Es la única posibilidad de hacer manejable la complejidad porque rebasa su dimensión abstracta y manifiesta su dimensión concreta. En otras palabras, la única manera de hacer manejable y efectiva la complejidad en los actos de gobierno es anclarse a un territorio, que por definición es la unidad concreta de la vida en sociedad. Por tanto, Gobernanza no solamente implica gobernar desde los actores del desarrollo, sino hacerlo desde el territorio de los mismos. La arquitectura institucional que tiene que diseñarse para hacer esto posible es un llamado a la innovación, como por ejemplo los mecanismos para administrar en forma sectorial los recursos públicos, pero aplicarlos en forma territorial. Sin embargo, lo que es el punto fijo de orientación es la definición de los territorios, el punto de partida de toda la innovación institucional es la delimitación de polígonos territoriales, los cuales también difieren de entrada de las geografías políticas actuales, que se construyeron por las caprichosas contingencias históricas en periodos constituyentes. Las geografías del desarrollo territorial, en cambio, parten de la conexión de la realidad natural con la histórico-cultural en unidades espaciales. Con la dimensión territorial de la Gobernanza se establece otro rasgo del realismo de la misma. Hay avances importantes en los instrumentos que pueden hacer posible trabajar el gobierno desde estas geografías del desarrollo, como son las evoluciones de los Sistemas de Información Geográfica que mapean territorios por capas de

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

información, las cuales se pueden indexar y correlacionar para tener miradas analíticas en la complejidad del territorio.

El Estado como nodo de redes en anclajes territoriales se convierte en un verdadero catalizador del Desarrollo Humano, porque genera necesariamente Cohesión Social con la acción de gobierno: “crecientemente el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones. El Estado sigue procurando su función de cohesión social pero ahora aparece como el centro de operaciones que conecta distintos actores de los más diversos campos, actividades, regiones, culturas, profesiones e intereses” (Aguilar, 2006: 130).

IV. La ciudadanía: lo público y la igualdad

La pretensión de ciudadanizar las sociedades, es un paradigma que prácticamente sustituyó al imaginario de la revolución en las izquierdas políticas en las últimas tres décadas. La idea normativa es alcanzar estructuras sociales de inclusión y mecanismos políticos que hagan efectiva la distribución social del poder. Las oportunidades serán iguales cuando el poder sea efectivamente público. La ciudadanía como el derecho a tener derechos, según lo pensó Hannah Arendt, implica que el acceso a lo público es la base para edificar sociedades igualitarias. Lo contrario es el poder en secreto y fuera del alcance de la población. Una sociedad sin ciudadanos reproduce y hace crecer la desigualdad de oportunidades. Ahora mismo en México sufrimos el empantanamiento de la movilidad social, justo como efecto de la privatización del acceso y ejercicio del poder público. Una manera de abrir ese poder a lo público es construyendo formas participativas en el gobierno. Y como el instrumento de política pública que atraviesa todas las áreas y etapas de los procesos de gobierno es el presupuesto, entonces implementar el presupuesto participativo es un mecanismo concreto a través del cual podemos hacer público el poder y crear nueva gobernanza. Y con ello, tener una sociedad de ciudadanos e igualdad de oportunidades en el desarrollo de nuestros territorios.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

La manera de incluir a la ciudadanía en los procesos de gobierno es mediante mecanismos de participación, y “por participación se entiende 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 o político” (Velásquez, 2004: 2).

Pero se distingue entre participación social, comunitaria y ciudadana. Esta última tiene que ver con la intervención en decisiones públicas a cargo del Estado. Es decir, la participación social o la comunitaria pueden no vincularse con el Estado, pero la participación ciudadana implica vinculación necesaria con las esferas estatales: definición de actos de gobierno, construcción de leyes o impulso de ciertas decisiones públicas. Pues bien, como el mecanismo que resume o articula toda la acción gubernamental es el ciclo presupuestal, es que una manera de generar un esquema integral de participación ciudadana es la intervención de la población en la definición de los presupuestos.

V. El Presupuesto participativo

Los intentos de implementar presupuestos participativos han pasado ya por varias experiencias que ahora mismo nos sirven para evaluar e imaginar formas de ejecución de la participación en los actos de gobierno. La experiencia de Porto Alegre Brasil, ha sido copiosamente analizada. Y en ámbitos locales en México, se han estudiado las experiencias de Cuquío Jalisco y la Ciudad de México⁶⁴. En esos análisis se coincide en el juicio que indica que son los gobiernos municipales el espacio más propicio para implementar este tipo de presupuestos.

⁶⁴ En la CDMX se destina un monto del 3% del presupuesto total destinado a las delegaciones (que son como 900 millones de pesos), y se publica una convocatoria para que los ciudadanos realicen proyectos para ser financiados con esa bolsa. Según una asociación que se dedica a medir cuanta cosa social puede, el 75% de la población no sabe siquiera que existe el presupuesto participativo, lo cual es una contradicción *in terminis*: un mecanismo ‘participativo’ que todo mundo ignora.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

El orden de gobierno que mejor puede organizar una participación ciudadana (institucional) armando los espacios deliberativos que acerquen o concilien la pluralidad social, es el municipio. Sin embargo, hay algunos obstáculos de enorme peso en esta ruta. Uno de ellos es la enorme centralización de los programas de gobierno. Esto es, ahora mismo la mayoría de los recursos que llegan al municipio están decididos desde gobierno federal. Se da una suerte de *planeación dirigida* desde afuera y arriba, *que inhibe la planeación local*. Los recursos que vienen de aportaciones federales llegan con lineamientos de aplicación tan específicos que cierran la posibilidad de que un proceso de planeación participativa en lo local defina su destino. Los municipios se han convertido en aplicadores de estrategias ya definidas en México. ¿Cómo pensar la planeación participativa en un formato de aplicación de recursos federales previamente dirigidos? Y el margen de recursos libres a la planeación local propia son muy limitados. Otro obstáculo es el nivel de endeudamiento y el porcentaje de los presupuestos destinados a gasto corriente. ¿Cuánto recurso queda libre para el desarrollo del territorio? Unos pocos pesos, nada más.

Pararepensarlas fórmulas que con conduzcan a la implementación del presupuesto participativo conviene atender a la siguiente sugerencia: “al analizar la incorporación de la participación de la ciudadanía en los procesos de decisorios conviene distinguir analíticamente entre: *espacios* de participación ciudadana e *instrumentos* de participación ciudadana” (Ziccardi 2010: 216). Sobre todo, si queremos pensar la manera de hacer participativo todo el ciclo presupuestal, y no sólo pequeños montos asignados o únicamente una etapa. Al espacio e instrumento, debemos incluir la etapa del ciclo presupuestal: preparación, decisión, ejecución y evaluación.

El espacio de participación se compone de dos elementos: territorio y sector. En el territorio puede estar todo un municipio, un ejido, una comunidad o una colonia urbana. El tipo de gastos de tipo territorial se asignan a infraestructura para la mantener la vida cotidiana de la población, sobre todo servicios

urbanos; pero también hay demandas de corte socioeconómico. En el sector se pone de relieve el gasto a salud, educación o producción de alimentos. Son los sectores de desarrollo con los cuales trabajan los gobiernos. La etapa presupuestal, cuando se prepara establece procesos de planeación, en la decisión ocurren la asignación del poder ejecutivo y la aprobación del legislativo, y en la evaluación, tiene lugar la rendición de cuentas. Pues bien, los instrumentos que deben contemplarse en una iniciativa que pretenda implementar el presupuesto participativo, son los instrumentos adecuados para los espacios (territorios y sectores) en determinada etapa del ciclo presupuestal. Un criterio general para discernir los instrumentos adecuados para cada momento y espacio de la participación es el criterio de justicia que ya anunciaba Rawls: deben tomar parte los afectados por las decisiones presupuestales en cuestión.

VI. Instrumentos de participación

En el diseño de instrumentos de participación para incidir en todas las etapas del ciclo presupuestal, se debe tomar en cuenta la diversidad de actores que intervienen. Los hay desde organizaciones clasistas, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil de temas sectoriales y/o territoriales, etcétera⁶⁵. Pero también está la población no organizada, que es la mayoría de los ciudadanos. Hay un sesgo que debe cuidarse: la captura de la participación por algunas agrupaciones organizadas que presionan y son hiperactivos. Así las cosas, se debe cuidar hacer participar a los ciudadanos no organizados.

Canto Chac (2010) habla de “niveles de participación”, los cuales sirven también para discernir los instrumentos adecuados de participación. Ubica seis niveles: “la *información* es el primer nivel de la PC, tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental; el segundo nivel es la *consulta* a los

⁶⁵ No hay espacio para incluir los valiosos aportes de Alberto Olvera en la tipología de la sociedad civil, que puede ayudar a discernir los instrumentos de participación. Se puede revisar: Olvera Alberto (1999), *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, Colmex, México.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
 Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

ciudadanos, que se da cuando a través de diversos medios se les pide emitir una opinión sobre una decisión gubernamental; se participa *en la decisión* cuando las consultas no sólo son para emitir una opinión, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta; *la delegación* se establece cuando un gobierno otorga (delega) a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto que atiende cierto problema público; *la asociación* es un nivel superior respecto de la delegación, implica que la iniciativa también puede estar del lado de las organizaciones de la ciudadanía y que acuerdan con el gobierno la realización de políticas o programas en común; finalmente se plantea *el control* de las acciones de gobierno por la ciudadanía cuando esta se encarga de supervisar el desempeño gubernamental” (Canto Chac, 2010: 29). Así las cosas, debemos pensar en instrumentos receptivos, deliberativos y decisorios que apoyen cada nivel de participación y se inserten en algún espacio de participación y etapa presupuestal (que arriba señalamos). Como podemos observar la definición de los instrumentos se va haciendo cada vez más complejo, una combinación de categorías analíticas de la participación como los espacios (territoriales y sectoriales), la etapa del ciclo presupuestal y ahora el nivel de participación, constituyen los apoyos o andamiajes para definir los instrumentos participativos adecuados para implementar el presupuesto participativo.

Categorías de la participación		
<i>Espacio</i>	<i>Etapa presupuestal</i>	<i>Nivel</i>
Territorios	Preparación	Información
	Decisión	Consulta
	Ejecución	Decisión
Sectores	Evaluación	Delegación
		Asociación
		Control

Fuente: elaboración propia.

VII. Instrumentos

Los instrumentos se derivan de la combinatoria de este cuadro, además de la tipología de actores. Lo cual da un cuadro complejo

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

de instrumentos a discernir y definir. No hay espacio para hacer un discernimiento de la combinatoria, pero mencionaremos algunos de los instrumentos que se puede usar para hacer participativo todo el ciclo presupuestal.

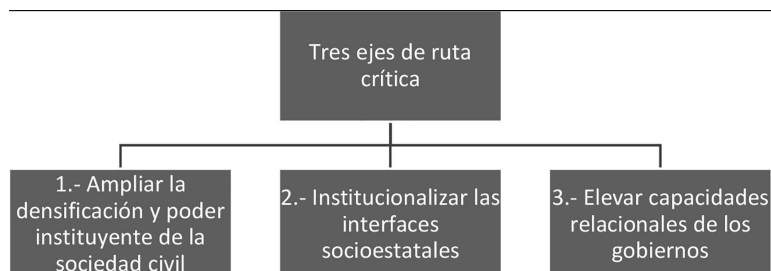
Las Redes de Política Pública (RPP), que sirven sobre todo para programas sectoriales, en las etapas de preparación y decisión de los presupuestos. Los Consejos Generales de Políticas (CGP) que son útiles para diseñar estrategias y supervisar la ejecución; son espacios deliberativos que combinan la participación y representación. Los Jurados Ciudadanos (JC) donde se hace una muestra representativa de la población que quiere consultarse, es una excelente forma de conocer la diversidad de opiniones, deliberar y decidir con equilibrio de intereses. Consejos Académicos de Expertos (CAE), son útiles para sistematizar propuestas, buscar hipótesis causales y analizar problemas, los cuales aporten la materia prima de la consulta popular. El Plebiscito y Referéndum (PR), son mecanismos de democracia directa para consultar y definir entre dos propuestas de política o de criterio distributivo del presupuesto, y para recibir la opinión de actos de gobierno. La Wiki-política (WP), constituye formas de información y consulta usando las tecnologías de la información, pueden ponerse a consulta el fondeo de la priorización de gasto por medio de plataformas interactivas de internet, ahora con los teléfonos actuales pueden tener mucho éxito. También están las asambleas populares, de representantes territoriales, las mesas de concertación con organizaciones o movimientos sociales y las encuestas.

VIII. Ruta Crítica

Avanzar en la implementación de la participación en todo el ciclo presupuestal, no puede hacerse promoviendo solamente la modificación legislativa y esperar que una vez incluido en los cuerpos normativos, se implemente por los gobiernos en turno. Esa es una ingenuidad. Debe pensarse en una ruta de preparación de las condiciones para que la implementación ocurra efectivamente.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Creo que son tres grandes áreas de acción para fortalecer las condiciones que harán posible la efectividad del presupuesto participativo: (1) la arena de la sociedad civil, (2) la arena del Estado y (3) la interface entre las dos anteriores. Así las cosas, creo que son tres ejes que definen la ruta crítica que prepara las condiciones sine qua non sería posible la realización de la aspiración aquí mencionada:



Fuente: elaboración propia.

Entre más densa sea la base asociativa de la sociedad civil mejores posibilidades existirán de organizar la participación en las actividades de gobierno. Además, el fenómeno de la captura de las élites participativas ocurre en la medida que hay poca organización. Incentivar la organización, registro y conectividad entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), junto a la capacitación de las mismas, es una condición esencial para facilitar la puesta en marcha del presupuesto participativo.

El gobierno bajo la administración pública tradicional o gerencial cultiva una serie de capacidades institucionales, pero muy poco las de carácter relacional. Una administración construida bajo la idea de la nueva gobernanza debe cultivar de manera especial las capacidades relacionales: si gobernar se convierte en coordinar, tanto en forma horizontal (al interior de la administración y con otros poderes) y en forma vertical (con la sociedad civil), entonces las capacidades más importantes son aquellas que permiten activar a otros en las tareas y metas del gobierno. Se requiere una administración de activistas, no de burócratas.

El espacio que permite enlazar los dos espacios antes mencionados es esencial para que la intersección entre sociedad civil y gobierno se lleve a cabo: la interfaz. Tal vez la mejor interfaz entre los dos espacios que arriba mencionamos lo constituyen las instituciones de educación superior (IES): las universidades son una excelente opción para acercar y conectar a la sociedad con el gobierno. Constituyen la materia más importante para provocar la conexión: el conocimiento.

Estos tres ejes permitirán mejorar las condiciones efectivas y con ello poder cumplir una aspiración que permitirá vencer la insuficiencia estructural de los gobiernos en el cumplimiento de las metas del desarrollo y la brutal captura del Estado, y con ello, transitar a una sociedad más igualitaria y con altos índices de desarrollo humano.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Argentina: Prometeo
- Calva, J. L. (2012). *Reforma Fiscal Integral*. México. Consejo Nacional de Universidades.
- Canto Chac Manuel (2010), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca básica de administración pública (BBAP), S. XXI Ed; México.
- Carrillo, E. (2004). *La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto*. En Pardo María del Carmen. *De la administración pública a la gobernanza*. México: Colmex.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Madrid. Recuperado de: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- CONEVAL. (2015). Comunicado de los resultados de la medición de la pobreza 2014. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf
- Hellman Jael y Kaufmann Daniel. (2001). La Captura del Estado en la Economías en Transición, Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, septiembre 2001. En <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/index.htm>
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En I. Martínez Agusti, La gobernanza hoy. Madrid: INAP.
- Moreno, R. (2009). Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México, México: Porrúa-UAEM.
- Olvera Alberto (1999), La sociedad civil, de la teoría a la realidad, Colmex, México.
- Oxfam-México. (2015). Informe de desigualdad extrema en México. Coord. Gerardo Esquivel.
- Oxfam México. (2014). Informe Gobernar para la Élite, secuestro democrático y desigualdad económica, enero 2014.
- Piketty, T. (2014). El capital en el siglo XXI. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2012). El precio de la desigualdad. México: Taurus.
- Velásquez (2004), et al, La planeación participativa en Bogotá DC, Foro Nacional por Colombia, en http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Planeacion_Participativa_Bogota/PlaneacionParticipativaBogota_2004.pdf
- Ziccardi Alicia (2010), “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en Canto Chac Manuel, Participación ciudadana en las políticas públicas (comp), SXXI, México.