

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 96, 1997

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA ADMINISTRACIÓN PLURAL

Yolanda de los Reyes Alvarado

¿Qué es la administración plural?

Esta interrogante la planteo de inicio porque no estoy convencida que la administración, por lo menos en nuestro país, pueda ser plural. Una cosa es que el Congreso esté integrado por representantes extraídos de distintos partidos políticos y otra muy distinta es que la administración pública; como instrumento del Poder Ejecutivo, sea plural. De hecho la administración pública es una variable dependiente del tipo de gobierno y del régimen político. Al cambiar alguno de ellos, necesariamente implica ajustes al régimen administrativo.

En los siguientes apartados se analizará el impacto de los cambios políticos, y la influencia de la participación social en la administración pública. Se tratará de dar respuesta a si efectivamente se puede hablar de una administración plural como respuesta a estos dos elementos.

1. La administración, el régimen de gobierno y el sistema político

En nuestro país, en los últimos 70 años no podemos hablar de un cambio de régimen político, sin embargo, las adecuaciones a la administración se han dado como resultado de los programas de gobierno que se inventan cada seis años, al cambio del titular del Ejecutivo. Cada presidente pretende aplicar su propio modelo y en la medida de lo posible, borrar o desacreditar la imagen del anterior.

Así tenemos, con Calles, la creación de las principales instituciones públicas; con Cárdenas un modelo de política nacionalista, más acorde con los principios de la revolución; con Alemán, el fomento a la industrialización y la apertura a las inversiones extranjeras; con Echeverría, el concebir al Estado como rector de la economía. En esta etapa viene la expansión del sector paraestatal, pues con el pretexto de preservar fuentes de empleo,

el Estado adquiere todo tipo de empresas desde hoteles hasta fábricas de bicicletas; desde plantas de fertilizantes, hasta empresas constructoras de ferrocarril.

Con López Portillo, se promueve el proceso de desconcentración de las secretarías y se nacionaliza la banca; con Miguel de la Madrid, empieza a implantarse el modelo neoliberal que implica, entre otras cosas, el adelgazamiento o redimensionamiento del aparato público. Vienen los grandes ajustes para tratar de reducir las dependencias centrales y la privatización del sector paraestatal. Con Salinas, esta política se fortalece y se lleva a los extremos, suprime parte de las instituciones de protección social, elimina los subsidios y apuesta a que el libre mercado se va a hacer cargo de equilibrar la economía y que el sector privado va a invertir para atender servicios públicos fundamentales.

Mauricio Merino afirma que: “La continuidad revolucionaria se ha resuelto en una constante reforma administrativa que, sin embargo, no ha sido capaz de volver hacia el origen de la confusión entre ideas liberales, derechos sociales, y el deseo de hacer crecer al país con la lógica del capitalismo, pero al amparo del predominio estatal en la economía.”

En ninguna etapa ningún gobierno “ha abandonado la idea de que los grandes cambios pasan necesariamente por la reforma y la conducción de la administración pública: sea para modificarla, para acrecentarla o aun para reducirla”.

“Detrás de las herramientas administrativas que sirven para ordenar las tareas del gobierno, están los propósitos políticos que les dan sustento y éstos, a su vez, tienen que ver con las aspiraciones y las necesidades reales de una sociedad organizada. Perder de vista esa relación podría ser riesgoso: la sola aplicación de criterios técnicos no es suficiente para organizar las redes internas de un Estado. Hace falta tener en cuenta la circunstancia, el tiempo en el que se vive, y, sobre todo, reconocer que los objetivos fundamentales no están dentro de la propia administración sino fuera de ella”.¹

No entraré aquí en mayores detalles, simplemente quisiera dejar apuntado que estos cambios sexenales de política económico-social han repercutido siempre en la estructura gubernamental. El aparato público ha cambiado en todos estos años; secretarías van y secretarías vienen; se redistribuyen funciones, se suprimen, se fusionan; se transforman o desaparecen organismos y empresas públicas. En pocas palabras, la administración se modifica. Esto no quiere decir que se mejore o se vuelva más eficiente, más eficaz para resolver los problemas que aquejan al país.

¹ Mauricio Merino, *Fuera del Centro*, pp. 31-32.

Simplemente hay que precisar que los cambios de gobierno, aún dentro del mismo régimen político, implican transformación del régimen administrativo.

Las modificaciones en la administración pública se han venido dando sin un régimen político “plural” o democrático. Simplemente se dieron por decisión del Ejecutivo, quien instruye al Legislativo para que apruebe, sin mayor oposición, el marco jurídico que le dé tinte de legalidad a los cambios que requiere el modelo de cada presidente.

Aun cambiar la Constitución no ha sido problema. Los Congresos locales, al igual que el Congreso de la Unión, obedecen la misma lógica. Rara vez se cuestionan o se oponen a una iniciativa del Ejecutivo, generalmente se aprueban por mayoría. Durante décadas, ésta ha sido la tónica: simbiosis entre Ejecutivo y Legislativo; ausencia de un equilibrio real de poderes; supremacía del Ejecutivo sobre cualquiera de los otros dos poderes y órdenes de gobierno.

2. La relación entre el Ejecutivo y el Congreso

En teoría, el Estado moderno se ha caracterizado por una división y equilibrio de poderes. En la práctica ha sido difícil lograrlo. En nuestro país, en diversos momentos, se ha dado una lucha entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo. De hecho la Constitución de 1917 fue de alguna manera una consecuencia de la lucha entre el Ejecutivo y el Congreso que se desarrolló durante el siglo pasado. Según señala Emilio Rabasa en un trabajo publicado en 1912, la Constitución de 1857 le dio amplios poderes al Congreso, por encima del Ejecutivo. Su tesis central plantea que el exceso de poder del Congreso entre 1857 y 1876 fue una de las causas principales de la inestabilidad política que caracterizó esos años.

Para Rabasa, esta tendencia llevó al Congreso a emprender una política invasora y agresiva en contra del Ejecutivo, cuyo resultado fue una serie de conflictos políticos que colocaron al país entre el absolutismo presidencial y el despotismo anárquico del Congreso.²

Daniel Cosío Villegas, en su artículo “Vida Real y Vida Histórica de la Constitución de 1857”, sostiene que Rabasa fue el responsable de restarle al Congreso ese espíritu democrático y con ello constituir el poder dictatorial del Ejecutivo. Añade que la aportación de Rabasa a la Constitución de 1917 fue la necesidad de formar un Poder Ejecutivo que fuera administrativamente importante y que contrarrestara el poder del Congreso.

² Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, p. 111.

Hago esta disgregación porque parece ser que la historia se repite y que lo que vamos a vivir los próximos años es esa lucha entre el Congreso y el Ejecutivo. Esto no quiere decir que estemos en la misma situación y con el mismo marco jurídico que en 1857. Pero sí estamos en una situación inédita en las últimas décadas, en que en la Cámara de Diputados ya no hay una mayoría absoluta del partido oficial y que los representantes de los otros partidos se han convertido en mayoría.

Ante esta situación ¿la administración pública está preparada para enfrentarse o reaccionar ante las nuevas circunstancias políticas? ¿seguirá prevaleciendo la voluntad del Ejecutivo y su modelo de país?, ¿podrá la nueva configuración de la Cámara modificar el rumbo e imponer un modelo económico y una política social diferente?

3. La transición democrática y la administración plural

El 6 de julio de 1997 representa un nuevo parteaguas para este país. El resultado de las elecciones va a producir cambios que todavía no es posible vislumbrar en la totalidad de su alcance. En estas últimas semanas se ha tenido una muestra de las batallas que se avecinan dentro del propio Congreso y las que seguramente se van a dar, en un futuro no muy lejano entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre algunos de los posibles cambios que se avizoran, se mencionarán algunos a guisa de ejemplo:

El presupuesto, como expresión financiera de un programa de gobierno va a tener que ser consensado con las distintas fracciones parlamentarias. Este poder del Congreso para modificar y autorizar el presupuesto puede tener graves consecuencias para ajustar, rectificar o cambiar el modelo económico del país y las prioridades de los últimos 15 años.

Las iniciativas que envíe el Ejecutivo a la Cámara ya no van a ser aprobadas sin cuestionamiento. Van a ser discutidas ampliamente y en muchos casos modificadas a fondo, y aun cabe la posibilidad, de que sean rechazadas. Por otra parte, las iniciativas de los distintos grupos parlamentarios no van a ser congeladas cuando no sean del agrado del Ejecutivo, como ocurría anteriormente. Pueden ser aprobadas, aún en contra de la opinión del Presidente o sus secretarios.

El ejercicio del presupuesto también va a implicar cambios. El sector público tendrá que cuidar aún más el cumplimiento de los programas a los que se comprometió e instaurar medidas que aseguren una mayor disciplina presupuestal. El Congreso seguramente ejercerá su derecho de llamar a cuentas a los en otra época “impolutos funcionarios” que iban a la Cámara a que se les aplaudiera, y no a que se les reclamara, exigiera, o aun, exhibiera. El control del ejercicio del presupuesto es en verdad un coto al poder del Ejecutivo.

Con esta nueva correlación de fuerzas entre Congreso y Ejecutivo, esperamos que no vayamos a pasar de la “República Imperial” a la que se refiere Enrique Krauze, a la “Dictadura del Congreso”. El país necesita el equilibrio entre Poderes, no la supremacía de uno en relación al otro.

México es cada vez más plural. La oposición gobierna ya en 7 entidades federativas, las más pobladas del país, que representan el 31-35% de la población, y en 18 capitales donde se concentran cerca de 20 millones de mexicanos. Sería interesante hacer un estudio para conocer el tipo de cambios que están haciendo los Congresos locales y los gobiernos de oposición, en el aparato administrativo y en las políticas de gobierno en materias tales como economía, política social y cultural. En suma, es importante saber si el cambio democrático conlleva modificaciones de fondo o si es más de lo mismo.

El cambio por el cambio no necesariamente significa mayor eficiencia y eficacia del gobierno, o mejor atención a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, hay esperanzas de una mejoría importante, en la medida en que exista una verdadera lucha por el poder. Teóricamente los gobernantes tendrían que ser mejores para que el partido en el poder obtuviera “buenas calificaciones” que se reflejen en los siguientes procesos electorales. La sociedad puede “castigar o premiar” a los malos o buenos gobernantes. En este sentido, los ciudadanos adquieren un poder que antes no ejercían.

Merino comenta atinadamente que:

*“Lo fundamental no está tanto en el cambio de mandos, cuanto en la modificación de las prácticas que han concentrado el poder; nada asegura que el triunfo de un partido de oposición genere el rompimiento del centralismo ni que garantice, por sí mismo, la instauración de procesos inversos, en favor de una mejor distribución regional y social de la autoridad. Por el contrario, la necesidad política de consolidar un mando nuevo podría retrasar, bajo esa hipótesis de sustitución partidista, los pequeños procesos que han ayudado a desplegar, al menos, una primera idea sobre la importancia de atemperar el dominio central. Tal como está planteada la contienda, los partidos han empleado su fuerza regional, más bien, para competir por el centro; pero no la han usado para diseñar las bases de un acuerdo que vea en estados y municipios el verdadero comienzo de una transición de mayor arraigo, capaz de hacer avanzar la democracia sin desgajar la estabilidad política nacional...”*³

La transición democrática en la que se encuentra inmerso el país implica la necesidad de que los partidos políticos se modernicen y se asuman como miembros de una sociedad plural, más allá de sus diferencias.

³ Merino, *op. cit.*, p.188.

Se requiere que lleguen a consensos básicos sobre el funcionamiento político, económico y social del país. Se requiere definir las reglas de la nueva democracia y que éstas sean aceptadas y respetadas por todos.

Este nuevo camino democrático debe trascender más allá del nivel federal. Esto es, tiene que cambiar radicalmente la tendencia centralista e iniciar una verdadera redistribución del poder entre los estados y los municipios. Es este nuevo pacto federal el que va a asegurar el éxito de la transición democrática.

Los municipios, al estar tan cerca de la comunidad, a pesar de sus escasos recursos, han jugado un papel primordial en el control político y la estabilidad social. Sin embargo, es tiempo de revertir el proceso de construcción de la democracia para que en lugar de que bajen las disposiciones y fluyan los recursos desde el centro, se construya la democracia de abajo hacia arriba.

Esto es, a partir de la comunidad y de su vinculación con las autoridades municipales. Aceptar este cambio implicaría iniciar un profundo proceso de descentralización y democratización.

4. Descentralización y democracia

La administración se tiene que preparar y adecuar a la nueva realidad del país. Un aspecto que se tiene que considerar es que al hablar de gobierno se está haciendo referencia a tres niveles distintos: federal, estatal y municipal. Por tanto, los cambios se tienen que reflejar en cada uno de ellos.

El gran viraje que tiene que dar la administración federal es que si quiere resolver los problemas a profundidad y atender a la comunidad, tiene que redistribuir el poder. Lo tiene que hacer tanto a nivel estatal como a nivel municipal. La transición democrática, junto con los avances tecnológicos y con los medios de comunicación existentes, no justifican que decisiones y asuntos que atañen a la comunidad, los resuelva la federación. Ésta tiene que llevar a cabo una efectiva y profunda descentralización. No como el remedo que se ha hecho hasta la fecha, que lo único que ha logrado es convertir a los estados en administradores de recursos y programas federales.

Los procesos descentralizados se están complicando más porque las instituciones locales que se “federalizan” quedan sujetas a un doble régimen administrativo. Por un lado tienen que aplicar la normatividad federal, y por otro la estatal, según sea el origen de los recursos que ejercen. Este doble juego provoca la constante participación de las dependencias y entidades federales en los servicios “federalizados”.

La desconfianza a soltar el control y la resistencia a compartir el poder, provocan esta maraña. Se descentralizan las atribuciones y la

responsabilidad y de alguna manera los recursos, aunque éstos se siguen manejando como subsidios de la federación a los estados y no como participaciones.

El personal, aunque se transfiere, sigue siendo federal, ya que hay que “respetar los derechos laborales y la titularidad de los sindicatos nacionales”, tal es el caso de salud y educación. Por otra parte, la normatividad sustantiva y los lineamientos programáticos continúan siendo federales. El personal especializado y el apoyo técnico se quedan centralizados. ¿Cómo van a poder cumplir los estados sus nuevas atribuciones sin contar con estos apoyos? o ¿dependerán siempre de la normatividad y tecnología del centro?

No es conveniente seguir operando así. Es imprescindible que la federación busque los mecanismos para transferir realmente el poder, sin perder el control de los aspectos que son nacionales. Los gobiernos estatales y municipales que emergen de partidos de oposición cada vez protestan más y se revelan por esta tutela federal.

En los tres niveles de gobierno es imprescindible tomar en cuenta a la sociedad, sobre todo a nivel del municipio donde las autoridades están más cerca de la comunidad, y de sus necesidades. En donde el liderazgo social y el político administrativo se confunden.

En la medida que siga constreñido el municipio; que no tenga recursos; que no pueda responder a las demandas de su comunidad y que las decisiones sigan centralizadas, se van a seguir incrementando las presiones con marchas y plantones en la capital del país, para que la federación resuelva sus peticiones. Estos problemas se van agravar por la participación, cada vez mayor, de organizaciones sociales y de los distintos partidos políticos que aprovechan estas movilizaciones para sus propios fines.

5. Las organizaciones sociales y la transformación política

La tecnocracia empeñada en sus batallas económicas y el retiro del gobierno de su función tutelar, han dejado desprotegido a un sector importante de la población. Ante este vacío, la sociedad civil ha ganado terreno. Se ha empezado a organizar y a ocupar los espacios que abandona el gobierno.

La administración ha ido cambiando hacia donde han querido los tecnócratas economistas, pero no hacia donde la población y la sociedad lo demandan.

Ha habido ajustes al aparato administrativo, sobretudo en el desmantelamiento de las instituciones con alguna función social. ¿Qué ha pasado con CONASUPO y sus filiales? ¿Dónde están las empresas y organismos que daban apoyo al campo y a las áreas rurales? ¿qué pasa con los

programas de vivienda? ¿Los huecos que han dejado estas instituciones, han sido cubiertos por el mercado, según la doctrina neoliberal? ¿Qué va a pasar con la seguridad social y la atención médica? ¿El sector privado va a poner consultorios y clínicas u hospitales en zonas rurales y marginadas?

No hay respuestas claras a éstas interrogantes. Lo que sí es una realidad es que el mercado no ha satisfecho estas necesidades y que los programas que ha tratado de instrumentar el gobierno para combatir la pobreza, no han sido eficaces ni suficientes. Es un hecho que la pobreza se ha agudizado y que la distribución de la riqueza se ha polarizado. Los ricos son cada vez más ricos y los pobres más pobres.

Si bien la sociedad se está organizando, no se puede hablar de una organización. En realidad están surgiendo múltiples organizaciones sociales fragmentadas y que plantean distintas demandas. Hay de todo, ecologistas, pro-vida, contra los bancos, protectoras de animales, vendedores ambulantes, invasores profesionales de terrenos, defensores de derechos humanos, contra la corrupción, grupos indígenas zapatistas, grupos de extrema derecha, guerrilleros, etc. No hay campo en donde no exista ya un grupo organizado, presionando al gobierno por respuestas *ad hoc* a sus necesidades.

La sociedad civil se ha ido fragmentando en una gran variedad de organizaciones sociales y en movimientos populares, urbanos o rurales. Al respecto, Foweraker señala en su estudio sobre los movimientos populares en México, que éstos no expresan el nacimiento de la sociedad civil, sino más bien el surgimiento de asuntos políticos en la sociedad civil. Estos movimientos no pueden existir separados de sus relaciones con el sistema político. Requieren algún tipo de negociación con el Estado por lo que necesitan de una gran capacidad de gestión así como la habilidad de plantear sus demandas.⁴

Se trata de una acción colectiva que viene de la sociedad, al margen del gobierno y de los partidos políticos. Si bien existe interacción entre organizaciones sociales y partidos políticos, éstos no las controlan. Su vinculación es esporádica, tenue, no dependiente del sistema.

La administración plural debiera ser una respuesta a esta realidad que hoy por hoy es inabarcable bajo modelos corporativos y envoltentes del pasado. ¿Cómo adecuar la administración a esa realidad compleja y fragmentada?

Una posible respuesta, como ya se comentó en el anterior apartado, es descentralizar, hacer más efectivos a los gobiernos locales, estatales y municipales. No es posible seguir pensando que los problemas se van a resolver en el centro. La tradición centralista y la deficiente federalización

⁴ Joe Foweraker, *Popular movements and Political Change in Mexico*, pp. 5 y 6.

han hecho que las autoridades locales estén atadas y no puedan responder a estas demandas. Las organizaciones sociales requieren respuestas concretas, rápidas y acordes a su tamaño.

Esta necesidad de resolver las demandas de la comunidad, plantea cada vez más, con mayor claridad, la necesidad de una mayor descentralización para que los asuntos se resuelvan donde ocurren. No en el centro, ni por el funcionario omnipresente. Aquí es donde se une la participación comunitaria y la representatividad. Un gobierno representativo elegido de manera democrática no sólo es más legítimo, sino más sensible a las necesidades y reclamos de la ciudadanía.

La administración plural puede ser una respuesta a la fragmentación, pero implica un gran reto. El aparato administrativo tiene que adecuarse a estas nuevas circunstancias. Las decisiones no pueden ser unilaterales de los funcionarios encerrados en sus oficinas. Requieren ahora encontrar mecanismos para hacer partícipe a la sociedad, atender a las demandas de los grupos organizados, buscar consensos con los partidos políticos y con la sociedad. El éxito de la gobernabilidad se va a dar precisamente con la participación organizada de la sociedad.

¿Cuántos proyectos, en los últimos años, se han venido abajo porque no se le explicó a la sociedad, y no se le tomó en cuenta (tren elevado para conectar D.F. y Edo. de México, Club de Golf en Tepoztlán, la torre del grupo Carso en Cuicuilco, la construcción de estacionamientos subterráneos en diversas zonas de la ciudad, etc.)?

Antes también había oposición a ciertos proyectos (Laguna Verde), pero la existencia de un solo partido político en el poder, permitía la toma de decisiones autoritarias sin la necesidad de consultar o buscar consensos. Hubo muchas protestas, pero no fueron atendidos los reclamos de la sociedad.

Ahora, con la pluralidad, es más difícil gobernar. Hay que consensar decisiones, tomar en cuenta puntos de vista de grupos disidentes y de otros partidos o grupos sociales. Ojalá los políticos y los administradores públicos se den cuenta de estos cambios y no se vaya a caer en un inmovilismo por el endurecimiento de posiciones de ambos actores: la sociedad y el gobierno.

Por el contrario, es indispensable aprovechar esta energía social y sumarla a los esfuerzos del gobierno. Tanto los administradores públicos como los políticos deben tener la suficiente sensibilidad para desarrollar políticas públicas y adecuar el aparato administrativo a las nuevas circunstancias políticas y a las exigencias de esta sociedad plural.

6. Administración plural como respuesta a la comunidad

La necesidad de hacer partícipe a la sociedad en las decisiones del gobierno que le atañen, hace necesario reinventar el gobierno. David Osborne y Ted Gaebler después de analizar el gobierno de muchas ciudades en el mundo, independientemente del régimen político, llegan a la conclusión de que ya no se puede pensar en resolver los problemas de la comunidad, sin la participación activa y organizada de la sociedad.

Esto no significa de ninguna manera debilitar el papel del gobierno.

No se trata de que se necesita “...más o menos gobierno, sino de que necesitamos un gobierno mejor... necesitamos mejor gestión de gobierno... La gestión de gobierno es el proceso por el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de la sociedad. El gobierno es el instrumento que utilizamos para ello. El instrumento está obsoleto. El proceso de invención ha comenzado... necesitamos una perestroika.”⁵

Esta necesidad de reinventar el gobierno se refuerza por el impacto que la competencia global ha producido en él. No todos los gobiernos han comprendido este impacto. Se aprecian los efectos que ha tenido en la industria, o en la comercialización, pero poco se ha hecho por precisar sus efectos en la administración pública.

*“Para tener éxito en el mercado global supercompetitivo de hoy en día, las corporaciones necesitan que los distintos factores de producción sean de la mejor calidad posible; los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato y la mejor infraestructura. Todo esto hace que los diversos papeles del gobierno en tanto educador, formador, financiador de investigación científica, instaurador de reglas y operador de infraestructura sean hoy mucho más importantes que hace treinta años...”*⁶

Plantean la necesidad de redefinir el gobierno partiendo del principio de que es necesario diferenciar y separar entre la función del gobierno para tomar decisiones, y conducir los esfuerzos colectivos y la operación de los servicios. Con esta distinción se facilita definir las tareas propias del gobierno que son intransferibles y las que se podrían contratar con el sector privado y con el sector terciario⁷ o social. En el anexo 1 se presenta una tabla en la que los autores hacen una serie de recomendaciones de la división de tareas más apropiadas para cada sector: Es interesante,

⁵ David Osborne, Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, p. 54.

⁶ *Ibidem*, p. 68.

⁷ Este sector “...está formado por organizaciones de propiedad y control privados, pero cuya existencia tiene por finalidad la satisfacción de necesidades públicas o sociales y no la acumulación de riqueza privada...” p. 79.

porque no señalan áreas exclusivas para cada uno de ellos, sino la interacción de los mismos.

En su libro estos autores comentan que el papel del gobierno es librar de obstáculos el camino para lograr esa participación de la comunidad. Señalan que el gobierno debe de dar varios pasos, por ejemplo:

“... puede eliminar los obstáculos al control de la comunidad; alentar a las comunidades organizadas a que asuman el control de los servicios; aportar dinero para nuevas inversiones, formación y asistencia técnica; y movilizar los recursos necesarios para enfrentar los problemas relativos al control de las organizaciones comunitarias”.

“Las organizaciones públicas pueden crear todo un abanico de oportunidades, que las diferentes comunidades pueden aprovechar en la medida en que estén preparadas para ello...”⁸

El papel de los gobiernos sigue siendo imprescindible. Si bien pueden dejar de proporcionar ciertos servicios, “... siguen siendo responsables de que se satisfagan las necesidades. Cuando los gobiernos renuncian a esta responsabilidad de dirección, a menudo sobreviene el desastre.”⁹

Por tanto, el gobierno debe de prepararse para reforzar su capacidad de dirección, de organizador, de promotor, de gestión, y de regulador, capaz de responder a las demandas de una sociedad plural y participativa.

Conclusión

En el anexo 2 se presentan dos esquemas muy generales de las características de la participación social en un régimen de partido dominante (PRI) y los cambios que se pueden generar en un régimen plural. En los tres cuadros que acompañan estos esquemas se comparan las características de cada uno, haciendo referencia a los aspectos políticos, a las relaciones entre Congreso y Ejecutivo, a los aspectos de centralización *versus* descentralización y finalmente los aspectos sociales. De alguna manera estos cuadros y esquemas tratan de sintetizar de manera muy general, los planteamientos de este artículo.

Finalmente, a manera de conclusión, se puede afirmar que se requiere construir una administración plural, en los tres niveles de gobierno, como respuesta a dos condicionantes: transición democrática y sociedad participativa.

⁸ *Ibidem*, p. 115.

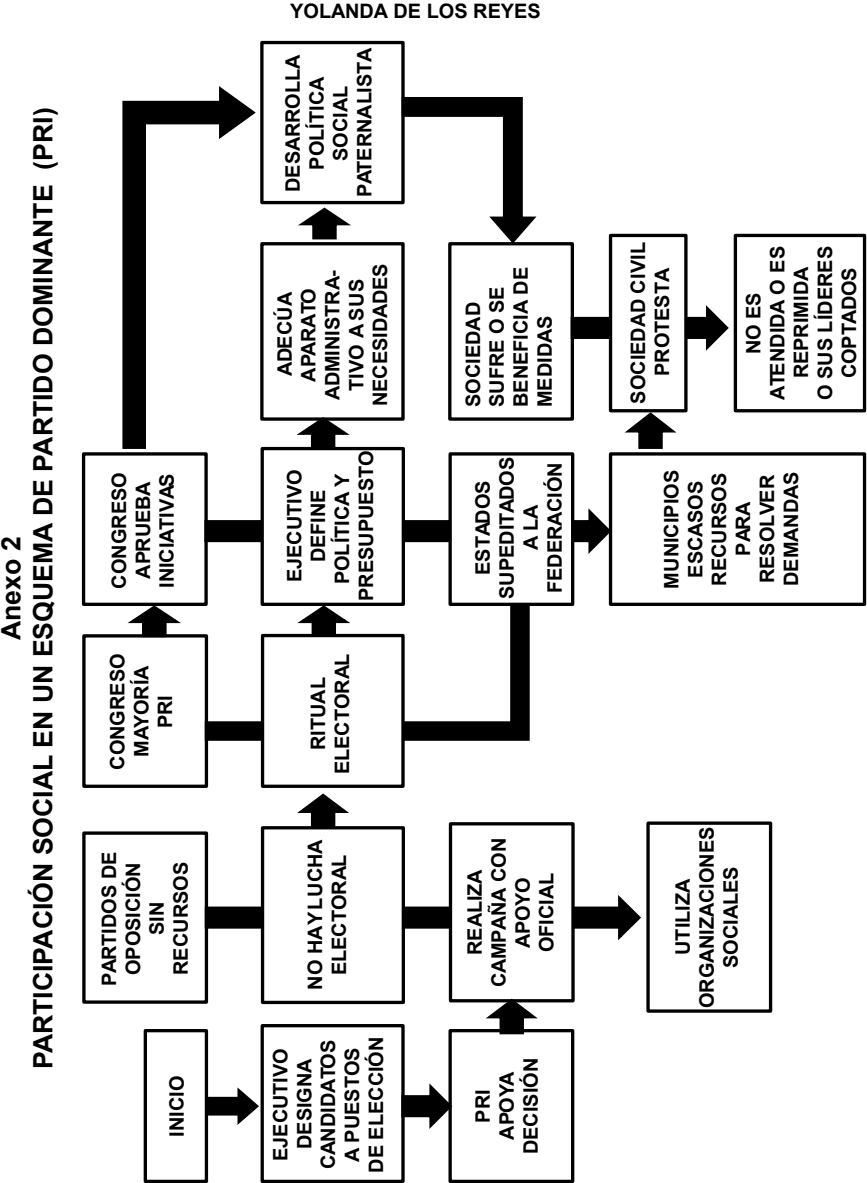
⁹ *Ibidem*, p. 117.

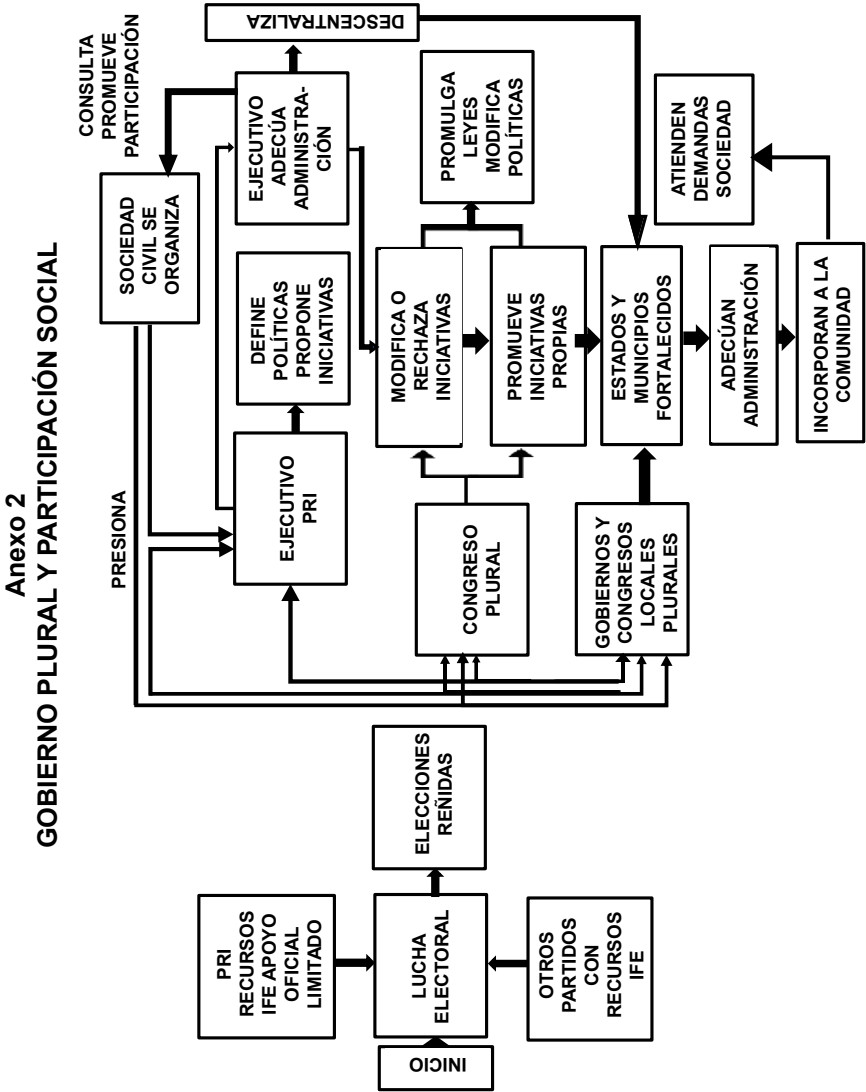
Bibliografía

- Escobar, Arturo y Álvarez Sonia. *The Making of Social Movements in Latin America*. Restview Press, E.U.A., 1992.
- Foweraker, Joe y Craig, Ann. *Popular Movements and Political Change in Mexico*. Lynne Rienner Publishers, E.U.A., 1990
- Merino, Mauricio. *Fuera del Centro*. Universidad Veracruzana. México, 1991.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. *La Reinención del Gobierno*. Ed. Paidós. España. 2 a. Reimpresión, 1997.
- Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. México, 1912.

Anexo 1 TAREAS MÁS APROPIADAS PARA CADA SECTOR (E = eficaz; I = ineficaz; D = depende del contexto)			
	Público	Privado	Terciario
Más apropiada para el sector público			
Gestión Política	E	I	D
Normativas	E	I	D
Respaldo a la equidad	E	I	E
Prevención de la discriminación	E	D	D
Prevención de la explotación	E	I	E
Promoción de la cohesión social	E	I	E
Más apropiadas para el sector privado			
Tareas económicas	I	E	D
Tareas de inversión	I	E	D
Creación de beneficios	I	E	I
Promoción de autosuficiencia	I	E	D
Más apropiadas para el sector terciario			
Tareas sociales	D	I	E
Tareas que requieren trabajo voluntario	D	I	E
Tareas que generan pocos beneficios	D	I	E
Fomento de la responsabilidad individual	I	O	E
Fomento a la comunidad	D	I	E
Fomento del compromiso con el bienestar de los demás	D	I	E

Fuente: Osborne y Gaebler, *La reinención del gobierno*, p. 466.





Anexo 2 PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PLURAL	
Participación social en un esquema de partido dominante (PRI)	Participación social en un esquema de gobierno plural
Proceso Electoral	Proceso electoral
1. Partido oficial dominante y partidos de oposición disminuidos. 2. Aparato administrativo y recursos a disposición del partido, sobre todo durante procesos electorales. 3. No hay lucha electoral. 4. Oposición reprimida o menguada. 5. Preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes.	1. No hay partido dominante. 2. Financiamiento equitativo a todos los partidos a través del IFE. 3. Hay una verdadera lucha electoral. 4. Fortalecimiento de diversos partidos. 5. Equilibrio de poderes.
Relación Congreso/Ejecutivo	Relación Congreso / Ejecutivo
6. PRI/Ejecutivo/Congreso representan una unidad. 7. Congreso de mayoría del partido dominante. Aprueba y aplaude iniciativas del Ejecutivo. Congela iniciativas de la oposición. 8. Gobiernos estatales y municipales, así como congresos locales y ayuntamientos, extraídos del partido dominante y supeditados al Ejecutivo. 9. El Ejecutivo define su plan de gobierno de acuerdo con su propia visión de país. Toma lo que le conviene de los planteamientos de los distintos sectores. 10. Administración pública ad-hoc a las políticas del Ejecutivo	6. Congreso plural, independiente, no supeditado al Ejecutivo. 7. Gobiernos y congresos locales extraídos de diversos partidos, independientes del Ejecutivo. 8. El Congreso plural puede reorientar la política del Ejecutivo a través del presupuesto, al modificar las iniciativas que éste envíe, o bien, al aprobar sus propias iniciativas. 9. La administración pública tiene que ser reorganizada y encontrar los mecanismos para atender a un congreso plural, a las organizaciones sociales y a la sociedad en su conjunto.

Centralización versus Descentralización	Descentralización versus Centralización
11. Centralismo. Dádivas a los gobiernos locales. Presupuesto distribuido y controlado desde el centro. Convenios de «coordinación» entre la Federación y los gobiernos locales en diversas materias: fiscal, ambiental, contraloría, entre otros. 12. Los gobiernos locales fungen como administradores de los programas y recursos federales. 13. Proceso de descentralización simulado. 14. Municipios sin recursos para atender demandas de la comunidad. 15. La desconcentración de secretarías y entidades fortalece a éstos, en demérito de los gobiernos locales.	10. La administración federal no puede ella sola atender los reclamos de la comunidad. Requiere “compartir” el poder. Esto es, descentralizar de verdad, no de ficción. 11. Se replantea el rol del gobierno. Se descentraliza, se define qué compete a cada nivel. 12. Se distribuye el poder y los recursos sin menoscabo del poder del Estado y sin fragmentar la unidad nacional. 13. Se redefine en los tres niveles de gobierno, qué le corresponde al sector público, qué al sector privado, y qué a la sociedad y a las organizaciones sociales.
Aspectos Sociales	Aspectos Sociales
16. Política social paternalista. Concede beneficios sociales a cambio de apoyo político incondicional. 17. Parte del aparato público federal y paraestatal, sobretudo el dedicado a programas sociales, se ha desmantelado. 18. Sector privado protegido. Exige al gobierno garantías, contratos, obras y privilegios. Fomenta corrupción para no cumplir con disposiciones legales. 19. Líderes sociales cooptados por el partido oficial a través de sus distintos sectores (obrero, campesino y popular). 20. Corporativismo. Centrales y sindicatos controlados. 21. Brotes de protesta reprimidos o compra de líderes. 22. Sociedad civil no organizada. Movimientos populares manipulados para apoyar medidas o para golpear disidencia. 23. Las limitaciones y falta de recursos de los gobiernos estatales y municipales para resolver demandas sociales, originan protestas y marchas en el DF. El Centro sigue interviniendo para resolver problemas locales.	14. Surgimiento de grupos sociales organizados, unidos por causas comunes, y muy combativos, como resultado de la política neoliberal. 15. La sociedad organizada, lucha por ser escuchada y presiona a los partidos, al Congreso y al Ejecutivo para que sus demandas sean atendidas. 16. Las organizaciones sindicales y los partidos políticos son rebasados. Las organizaciones sociales prefieren trabajar de manera independiente y no tener una liga directa o ser identificadas con ellos. 17. El gobierno se ve obligado a incorporar a la comunidad en la toma de decisiones y en compartir la prestación de ciertos servicios. 18. La administración pública tiene que adecuarse a fin de poder hacer frente al doble reto: Congreso plural y grupos sociales organizados. 19. Se requiere “reinventar el gobierno”, que significa compartir el poder, descentralizar facultades y recursos a los gobiernos locales, sobretudo a nivel municipal y atender a la comunidad, no con un afán paternalista, sino con un espíritu de corresponsabilidad.