



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

**Derechos sociales y política social en
México:
de la gobernanza posible a la
gobernanza deseable**

Félix Acosta

Colegio de la Frontera Norte (México)

Abril 2011



La Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de la sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social

Las opiniones expresadas en las publicaciones pertenecen a sus autores, no representan el pensamiento corporativo de la Fundación.

Sobre el autor

Félix Acosta es profesor Investigador del Colegio de la Frontera Norte (México)

Derechos sociales y política social en México: de la gobernanza posible a la gobernanza deseable

Félix Acosta
El Colegio de la Frontera Norte

Introducción

Este trabajo tiene el propósito de señalar los espacios y los límites de la cogobernanza en la política social en México a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social -en adelante LGDS o Ley- (DOF, 2004). Para ello, en la siguiente sección se revisan las posibilidades de contar con una política social que incorpore efectivamente la participación de los diferentes actores públicos y sociales y los organice eficazmente en la responsabilidad de erradicar la pobreza y la exclusión social. Una vez señalados los espacios y los límites de la cogobernanza en la política social, al final del trabajo se ofrecen algunas sugerencias para darle mayor viabilidad a la política social en el mediano plazo.

La política social en México: entre el gobierno jerárquico y la cogobernanza

La LGDS constituye un cambio significativo de la política social en México por dos razones que remiten tanto a su concepción como a sus características como un sistema de acción pública deliberadamente orientado a resolver problemas sociales.

En primer lugar, el hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal¹ constituye un paso importante para convertirla en una política social de estado, cuyos objetivos, principios y funcionamiento trasciendan las diferentes administraciones sexenales del gobierno federal, dándole mayor certidumbre a todos los actores públicos y sociales involucrados en los diferentes aspectos de la política.

¹ Para la NG “el gobierno ha dejado de ser el único o el más importante productor del contenido de la Gobernanza, pero es el único en la validación del contenido. El gobierno da *la forma pública* (de ley, decreto, política, servicio...) al contenido de la decisión en cuya elaboración participó en asociación con actores no gubernamentales” (Aguilar, 2008a:43).

En segundo lugar, el hecho de que la LGDS haya sido aprobada por todos los partidos políticos representados en el poder legislativo nos anima a establecer en un principio la premisa de que la política social en México puede ser conceptualizada y analizada como un conjunto de creencias valorativas compartidas producto de algún mecanismo de diálogo y deliberación aceptado e implementado por los diferentes actores públicos y sociales respecto a problemas sociales no deseados para la población.

Desde nuestro punto de vista, la LGDS concibe en términos generales e intencionales a la política social como una propuesta o un sistema de acción de gobernar en modo de cogobernanza por tres razones distintivas que remiten a las referencias teóricas y conceptuales de la nueva gobernanza y de la sociología del conocimiento (ver Aguilar, 2008a, 2008b; Kooiman, 2004 y Kooiman et al, 2008; ver también, Berger y Luckman, 1967; Giddens, 1984; y Pzeworski, 1982). En primer lugar, la Ley puede ser concebida como el acuerdo o conjunto de acuerdos de los diferentes actores sociales involucrados en la discusión y solución de los problemas que son objeto de la Ley y que la acción del gobierno convierte en problemas públicos cuya solución descansa en varios principios aceptados por los diferentes actores.²

En segundo lugar, la Ley crea un Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS) el cual puede ser conceptualizado a su vez como un mecanismo de constante concurrencia en el que están señaladas las obligaciones y las responsabilidades de los diferentes actores públicos y sociales (el gobierno de los tres niveles, el sector privado, y los individuos y organizaciones sociales que representan a la sociedad civil) en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política social.

Y en tercer lugar, al menos en los enunciados principales de la Ley, la participación social y la rendición social de cuentas parecen constituir elementos

² En la NG, “el fundamento de su validez política y eficacia social es el acuerdo que el gobierno y sus consorcios de las empresas privadas y los organismos sociales hayan alcanzado acerca del curso del proceso decisorio y, por ende, de su producto final. Ya no es suficiente la aprobación del gobierno. Si los demás participantes en el proceso de decisión de la Gobernanza no aprueban el modo como se desarrolló el proceso, la propuesta de gobernanza no existe ni podría existir, pues carecería del sustento de validez política y de efectividad práctica que le otorgan los que con el gobierno son los coproductores de la decisión y los socios de su implementación. En el mejor de los casos sería una propuesta directiva pensable, defendible, elegible, optativa, pero que no se volverá acción directiva real y eficaz porque no cuenta con la aprobación de la dirigencia, que ahora es integrada por Gobierno y sociedad” (Aguilar, 2008a:42).

distintivos de la política social,³ (ver Aguilar, 2008a; ver también Kooiman, 2004 y Kooiman et al, 2008).

Sin embargo, el hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal y que su concepción -aunque de manera enunciativa- tenga algunos de los elementos distintivos de la cogobernanza no garantiza, como lo establece el marco teórico-conceptual de referencia, que todos los objetivos y los principios de la LGDS se cumplan en la práctica y que en las instituciones encargadas de su diseño, implementación y evaluación existan espacios que garanticen o al menos favorezcan la cogobernanza como proceso de gobierno.

Para revisar los espacios y los límites de gobernar la política social en modo de cogobernanza, analizamos en seguida las inconsistencias y las tensiones entre los principios que establece el marco legal de la política social y el funcionamiento de la estructura administrativa del gobierno, con el objetivo más específico de identificar algunos elementos que pueden estar afectando su viabilidad como sistema de acción pública en modo de cogobernanza y que nos permiten sugerir algunos ajustes en el marco legal y en las instituciones públicas para el adecuado funcionamiento de la política social.

A partir del reconocimiento de la universalidad de los derechos sociales⁴ de los mexicanos -también consagrados en la Constitución Política-, la Ley establece que la política social se guiará por un conjunto de principios o creencias culturales: *libertad*, la capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal; *justicia distributiva*, que garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas; *solidaridad*, la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; *integralidad*, articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales; *participación social*, el derecho de las personas y las organizaciones a intervenir e integrarse individual y colectivamente en la formulación,

³ Si la participación social y la rendición social de cuentas constituyen dos elementos institucionales fundamentales de la gobernanza, la evaluación, o más bien, la valoración de la calidad de la primera y de los alcances y resultados de la segunda son determinantes para analizar el origen, las posibilidades y existencia misma de la gobernanza (ver Aguilar, 2008a).

⁴ Los derechos sociales reconocidos en la LGDS son: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación.

ejecución y evaluación de las acciones y programas de la política social; *sustentabilidad*, la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; *respeto a la diversidad*, el reconocimiento en términos del origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil, para superar toda condición de discriminación; *libre autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades*, el reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; y *transparencia*, la obligación del gobierno de hacer pública la información sobre el desarrollo social.

A partir de estos principios que definen el conjunto de creencias culturales en las que descansa la política social se establecen los objetivos siguientes: a) propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, la superación de la discriminación y la exclusión social; b) promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y d) garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de la política social.

Si aceptamos que los principios que norman la política social reflejan adecuadamente las creencias culturales aceptadas y compartidas por los diferentes actores públicos, sociales e internacionales en relación con la política social, los objetivos de la política social pueden constituir un marco para organizar y dividir la valoración de la política social en dos planos: el primer plano consideraría la valoración de la eficacia social o la rendición social de cuentas de la política social, e incluiría los elementos contenidos en los primeros tres incisos; en el segundo plano, la valoración de la política social estaría orientada a medir la calidad de la participación social, para que ésta trascienda efectivamente los parámetros de la participación ciudadana, propia más de la nueva gestión pública que de la nueva gobernanza (ver Aguilar, 2008a).

Existe otro principio que aunque genera todavía muchas interrogantes respecto de su correcta y adecuada aplicación se considera necesario para avanzar en un proceso de gobernar en modo de cogobernanza: este principio se refiere a la

descentralización de la política pública. Aunque no está explícitamente integrado como tal, en la Ley se establece que serán los municipios los principales ejecutores de los recursos y los programas federales de la política social, con excepción de los programas expresamente asignados a alguna dependencia o entidad federal.

Aunque la Ley parte del reconocimiento del carácter universal de los derechos sociales, en la definición de los alcances de la política social se reconoce que los recursos financieros con que cuenta el gobierno son escasos y que esta escasez obliga al gobierno a establecer como *prioritarios* los programas de la política social y a considerar *de interés público* los siguientes programas orientados a garantizar el cumplimiento de los derechos sociales: los programas de educación obligatoria; los programas dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas que tienen un componente regional y que están dirigidos a zonas de atención prioritaria; los programas orientados a asegurar la alimentación y la salud materno-infantil; los programas de abasto social de productos básicos; los programas de vivienda; los programas destinados a la generación y conservación del empleo; y los programas dirigidos a la construcción de infraestructura social básica como agua potable, drenaje, electricidad, caminos y vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Este doble reconocimiento de los límites de las capacidades financieras del gobierno y de los programas de política social considerados prioritarios definen el carácter *focalizado* de la política social actual, en oposición a la concepción más universalista de la política social propia del estado del bienestar que caracterizó a la acción del gobierno mexicano hasta la década de los setenta. De esta manera se pretende asegurar la viabilidad económica de la política social en su conjunto y permitir al gobierno garantizar que los recursos asignados los programas de política social no sufran disminuciones en sus montos presupuestales anuales sucesivos, lo que asegura la continuidad y la certidumbre de política social en las diferentes administraciones federales.

En términos conceptuales, la focalización como una característica distintiva de la política social aparece también en la Ley cuando ésta enuncia en el apartado de los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social que es obligación del gobierno -de los diferentes niveles- formular y aplicar “políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio

de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables”. La focalización también tiene una definición espacial, pues la Ley define como una prioridad de la política social a las áreas rurales y urbanas pobres o con insuficiencias y rezagos en el cumplimiento de los derechos sociales.

Como ha sido mencionado anteriormente, para hacer operativa y funcional la política social, la Ley crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social y lo define claramente 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” que tiene de manera resumida los siguientes objetivos: a) integrar la participación de los sectores público, social privado en el cumplimiento de los objetivos de la política social; b) establecer la colaboración entre los gobiernos de los diferentes niveles en la formulación y ejecución de las acciones y los programas de la política social; c) promover la vinculación y congruencia de las acciones y programas de política social del gobierno de los diferentes niveles con los objetivos y prioridades del plan nacional de desarrollo; d) fomentar la participación de los diferentes actores de la sociedad (personas, familias, y organizaciones privadas y sociales); e) coordinar las acciones para el logro de los objetivos y prioridades de la política social; y f) impulsar la desconcentración y descentralización de las acciones y los recursos para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

Asimismo, la Ley establece que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) la responsabilidad de coordinar el SNDS y le concede atribuciones para establecer convenios y acuerdos con las organizaciones privadas y sociales para diseñar y ejecutar la política social.

En términos de su estructura, el SNDS está constituido por un conjunto de instituciones con atribuciones y responsabilidades específicas en las tareas de formulación, implementación y evaluación de la política social. A continuación se describen de manera sintética la composición y las atribuciones de cada una de estas instituciones de la política social en México.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS). Es un instrumento de coordinación de las acciones, programas e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la política de desarrollo social llevan a cabo las dependencias

y las entidades del gobierno federal, ya sea de manera directa o en concurrencia con los gobiernos estatales y municipales y con otros actores sociales y privados.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS). Es el instrumento de coordinación de las acciones y programas del gobierno federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política social.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS). Es el órgano consultivo de la Sedesol, de participación ciudadana y conformación plural, que tiene por objeto analizar y proponer acciones y programas que influyan en el cumplimiento de los objetivos de la política social.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Es una entidad del gobierno federal que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas del desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Se ha mencionado anteriormente que los dos elementos que distinguen al proceso de gobernar en modo de cogobernanza son el necesario acompañamiento del estado y el gobierno por parte de los diversos actores de la sociedad y la eficacia social de las acciones del gobierno en la solución de problemas sociales y en la creación de oportunidades (Aguilar, 2008a; Kooiman, 2004; Kooiman et al, 2008). Por su parte, Aguilar (2008a) ha señalado también que la indagación de la calidad institucional de una propuesta de cogobernanza está íntimamente relacionada con la densidad y la calidad de la participación social.

Señalamos dos problemas o inconsistencias de la política social que pueden estar limitando su naturaleza como propuesta de cogobernanza: el primero se refiere a las limitaciones que presenta la participación social en las instituciones que conforman el SNDS; el segundo problema está más específicamente relacionado con la factibilidad administrativa de la política social en el contexto del funcionamiento actual de la administración pública federal mexicana.

Un primer problema que requiere atención se refiere al propio marco legal que sustenta a la política social y tiene que ver precisamente con la densidad y la calidad de la participación social en la política social. Aunque en los principios de la política social se reconoce el lugar que debe ocupar la participación social, ésta tiene

densidades y cualidades diferentes en cada una de las instituciones que conforman el SNDS y en algunas es prácticamente inexistente.

Revisemos entonces la composición de cada una de estas instituciones del SNDS, teniendo siempre en consideración que recae en la Sedesol la coordinación del sistema y que la Ley le otorga facultades para convocar y establecer acuerdos y compromisos con los diversos actores sociales que pueden darle viabilidad a la política social. Es de esperarse que para ser válidos y tener efectos sobre los objetivos de la política social, la convocatoria y los acuerdos deben involucrar a actores relevantes con poder y capacidad de gestión y deben alcanzar niveles adecuados de formalización, de tal manera que la rendición social de cuentas permita hacer un balance del grado de cumplimiento de los acuerdos o compromisos por parte de los diferentes actores.

En primer lugar está la CNDS. En esta comisión, que tiene como propósito la consideración de la integralidad de los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno y el papel que juegan las inequidades regionales, está presidida por la Sedesol y participan además otras cinco dependencias del gobierno federal. Participan también los titulares de las carteras de desarrollo social de cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal, los representantes de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente constituidas y los presidentes de las comisiones de desarrollo social de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. En esta comisión no participan ni actores de la iniciativa privada ni del resto de la sociedad.

En segundo lugar está la CIDS. Esta comisión, también presidida por el titular de la Sedesol tiene la responsabilidad de asegurar la coordinación de las acciones y programas del gobierno federal en la política social, y está integrada por casi todas las dependencias con excepción de aquellas dedicadas a la seguridad pública y la procuración de justicia. Los acuerdos de la CIDS son de carácter obligatorio para todas las dependencias del gobierno federal y su cumplimiento es vigilado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por la Secretaría de la Función Pública (SFP) porque involucran recursos y responsabilidades públicas. En esta comisión no participan tampoco representantes del sector privado -asociaciones, confederaciones o agrupaciones empresariales- que tienen un peso fundamental en la generación de oportunidades de empleo, ingreso, salud y seguridad social ni de la sociedad civil organizada en torno a demandas específicas de grupos minoritarios o vulnerables. Tampoco forman parte de la comisión algunas entidades del gobierno federal o de la

sociedad civil que tienen la responsabilidad o el interés de impulsar acciones y programas para la atención de grupos vulnerables de población como las mujeres, los jóvenes, los niños, los adultos mayores, los indígenas, los migrantes y las personas con capacidades diferentes.

En tercer lugar está el CCDS. También presidido por el titular de la Sedesol, éste es un consejo consultivo de la Sedesol que tiene atribuciones para emitir recomendaciones para mejorar la política social, promover la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales e impulsar “la participación ciudadana y de las organizaciones” en el seguimiento, operación y evaluación de la política social. Este consejo está constituido por *ciudadanos* de los sectores privado y social y de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural.

Finalmente está el Coneval, una entidad del gobierno federal sectorizada en la Sedesol y presidida también por el titular de esta dependencia. Lo integran además otro representante del gobierno federal -un secretario ejecutivo, titular de la entidad y nombrado por el presidente- y seis académicos especialistas en evaluación de la política social, quienes constituyen el soporte técnico-científico de las tareas de evaluación y medición de la pobreza del consejo. Aquí también está ausente la participación de representantes del sector privado o de la sociedad organizada en torno a necesidades o intereses específicos de grupos sociales.

Además, en relación a esta institución tan importante para la evaluación de la política social, el *Consejo*, concebido en la LGDS como un espacio de interacción de los expertos académicos con el titular de la Sedesol, desapareció prácticamente y en el estatuto orgánico del Coneval (ver Coneval, 2006), se trasladaron las funciones del *Consejo* establecidas en su decreto de creación a una *Comisión Ejecutiva* integrada por el titular de la entidad y los expertos académicos. Esta decisión, aunque es consistente con la ley de entidades de la administración pública federal, trasladó la interacción de los expertos académicos con el titular de la Sedesol a un comité de carácter administrativo con un formato muy rígido y anclado en modos jerárquicos de gobernar, disminuyendo drásticamente el poder y la capacidad de gestión de los expertos académicos integrantes de la entidad, introduciendo deficiencias en su operación y afectando negativamente la calidad de la participación social en la entidad.

El examen de la participación social en cada uno de estos espacios de interacción de la política social nos indica que para darle mayor viabilidad institucional a

la política social es necesario aumentar la densidad de la participación social y mejorar la calidad de dicha participación en todos estos espacios, de tal manera que el sistema en su conjunto funcione de manera más adecuada, creando condiciones favorables - legales, culturales, políticas, administrativas, económicas y sociales- para que su cumplan los objetivos de la política social. En la literatura sobre la nueva gobernanza se hace mucho énfasis en que los actores participantes de la gobernanza deben poseer poder y capacidad de gestión, aunque las relaciones entre ellos no sean necesariamente simétricas y aunque los resultados de la deliberación conjunta - plasmados en decisiones de gobernanza- no dejen enteramente satisfechos a todos los participantes en el proceso de gobernar, empezando por el propio gobierno (Aguilar, 2008a; Kooiman, 2004; Kooiman et al, 2008).

Un segundo problema que puede estar afectando la viabilidad de la política social está relacionado con las tensiones entre los preceptos y las instituciones de la política social y el funcionamiento actual de la estructura administrativa del gobierno, el cual conserva muchas de sus tradiciones jerárquicas y burocráticas (ver Weber, 1996). En primer lugar, en un sistema presidencialista como el de México, que tiene raíces profundas en el modo jerárquico de gobernar, pareciera que ninguna decisión de gobierno es válida y cumplida por los titulares de las diferentes dependencias federales si en la decisión no participa el propio jefe del ejecutivo federal y este modo jerárquico y burocrático de gobernar la política pública a nivel federal se reproduce en los niveles estatales y municipales del gobierno e influye en la calidad de las interacciones entre los actores públicos y entre éstos y los actores sociales.

En esta lógica, los trabajos y los acuerdos de una institución tan importante para la política social, como es el caso de la CIDS, pueden estar condenados al fracaso porque es difícil que los titulares del resto de las dependencias federales atiendan los acuerdos de una comisión que es presidida por un par -el titular de la Sedesol-. O puede estar sucediendo algo todavía más grave: que los acuerdos de la CIDS se queden en el papel o no tengan verdadera relevancia para el cumplimiento de los objetivos de la política social porque los asuntos y los acuerdos verdaderos y válidos sobre la materia se tomen en el seno del gabinete social, en el que sí participa el jefe del ejecutivo federal estableciendo acuerdos, compromisos y esquemas de rendición de cuentas para los integrantes de su gabinete de gobierno.

En correspondencia también con estos modos jerárquicos y burocráticos de gobernar la política pública, puede también suceder que en todas estas instituciones de la política social participen representantes o subordinados en lugar de los actores “titulares”, quienes no tienen generalmente suficiente capacidad de gestión o poder para comprometer acuerdos con los actores privados y de la sociedad civil que tengan impactos significativos en los objetivos de la política social; si esto sucede, la calidad de las interacciones y los acuerdos entre los actores participantes puede disminuir mucho y restarle viabilidad a la política social (Aguilar, 2008a).

Sugerencias finales

A pesar de los avances observados en la política social de México a partir de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social y de los asociados cambios en su estructura institucional, la política social, como sistema de acción pública, requiere todavía de una revisión profunda para que los actores públicos y sociales relevantes, imaginen, acuerden, diseñen e implementen ajustes urgentes para darle mayor y mejor viabilidad.

Mejorar la calidad de la participación social y la rendición social de cuentas en las diferentes tareas de la política social, desde su discusión e implementación hasta su evaluación, constituye un imperativo para darle mayor viabilidad a la política social.

Para ello, es necesario superar las visiones neogerencialistas que limitan la participación social y la rendición social de cuentas a formas de participación e información ciudadana cómodas para algunos actores públicos. La inclusión, el compromiso, la rendición de cuentas y la confianza mutua entre los actores públicos y privados son elementos esenciales para crear condiciones institucionales favorables para gobernar a la política social en modo de cogobernanza.

Si alguno de los actores tiene dudas respecto al mecanismo que se siguió para establecer los acuerdos, los compromisos y las obligaciones de los diferentes actores, si alguno de los actores actúa y decide de manera unilateral, si la desconfianza mutua priva entre los actores públicos, privados y de la sociedad organizada involucrados, o si los mecanismos y los instrumentos de rendición social de cuentas no tienen el reconocimiento de la ciudadanía, la política social como proceso de gobernar está destinada al fracaso.

Lo mismo sucede si algunos actores con capacidad de gestión o con poder para influir en los resultados en la política social no están incluidos en el mecanismo de deliberación que conduce al establecimiento de los acuerdos que permitan el análisis, la formulación, la implementación y la evaluación de la política social, pues no será posible que ésta ofrezca soluciones factibles a los problemas sociales y opciones verdaderas a la creación de oportunidades de bienestar para la población.

El examen de la participación social en las instituciones de la política social nos permite sugerir que para darle mayor viabilidad institucional a la política social es necesario aumentar la densidad de la participación social y mejorar la calidad de dicha participación, de tal manera que el sistema en su conjunto funcione de manera más adecuada, creando condiciones favorables para que se cumplan los principios de la política social.

En la nueva gobernanza se hace mucho énfasis en que los actores participantes de la gobernanza deben poseer poder y capacidad de gestión, aunque las relaciones entre ellos no sean necesariamente simétricas y aunque los resultados de la deliberación conjunta no dejen enteramente satisfechos a todos los participantes en el proceso de gobernar, empezando por el propio gobierno. De esta manera, para destrabar algunas tensiones existentes, es necesario que exista mayor claridad y certidumbre en relación a las atribuciones y responsabilidades de los diferentes actores públicos y sociales involucrados en este necesario proceso de institucionalización de la política social en modo de cogobernanza.

Bibliografía

AGUILAR, Luis F. (2008a): "Marco para el análisis de las políticas públicas", *Administración & ciudadanía*, volumen 3, número 2, pp. 9-28.

----- (2008b): "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones", *Cuadernos de Liderazgo*, número 17, ESADE, Barcelona.

BERGER, P. L. y T. LUCKMANN (1967): *The social construction of reality*, Anchor Books, San Francisco.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), (2006), *Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, en <http://www.coneval.gob.mx/contenido/normateca>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (DOF), (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, 4 de enero.

GIDDENS, A. (1984): *The constitution of society*, University of California Press, Berkeley.

KOOIMAN, J. (2004): "Gobernar en gobernanza", *Instituciones y desarrollo*, número 16, pp. 171-194.

KOOIMAN, J., M. BAVINCK, R. CHUENPAGDEE, R. MAHON, y R. PULLIN, (2008): "Interactive governance and governability: an introduction", *Journal of transdisciplinary environmental studies*, volumen 7, número 1, pp. 2-11.

PZEWORSKI, A. (1982): "La teoría sociológica y el estudio de la población: reflexiones sobre los trabajos de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO", *Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones en población*, El Colegio de México, México, pp. 59-99.

WEBER, M. (1996): *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.