

Políticas públicas y participación ciudadana: Una mirada desde los modelos de democracia.

Benito León Corona¹

Diana Alpizar Cervantes²

Dentro del lenguaje político y gubernamental así como dentro del lenguaje cotidiano de los ciudadanos es común escuchar el término participación. Dicho concepto parece gozar de una serie de atributos que hacen referencia a cuestiones como transparencia, vigilancia y buen encauzamiento de políticas públicas. La participación, parece estar vinculada con valores democráticos y cívicos de gran aceptación dentro de la sociedad, al menos parece que involucrarse en los asuntos públicos que nos competen como ciudadanos nos dará la oportunidad de ser participes en cuestiones que servirán para la buena toma de decisiones. El concepto de participación, está relacionado con cuestiones tan buenas y precisamente goza de tan buena fama, que cabe preguntarse si cumple con los adjetivos que se le atribuyen. Dicho concepto parece tener dos grandes vertientes que son objeto de interés: la primera tiene que ver con una cuestión que involucra a la sociedad, al ciudadano u hombre de la calle, y que le permite elegir, vigilar y en su momento dar opinión sobre cuestiones que le afectan y le competen directamente; la segunda, tiene más bien que ver con cuestiones netamente gubernamentales y en cierto sentido electoral, que permiten a través de una mínima participación de los ciudadanos elegir a la élite política con la que los ciudadanos se sienten cada vez más insatisfechos.

¹ Profesor de Tiempo Completo y Jefe del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

² Egresada de la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Parece que durante mucho tiempo la participación ciudadana se ha reducido cabalmente al derecho y obligación de votar y ser votado, es decir, ha fungido como un mecanismo de elección de representantes. Anteriormente, este proceso implicaba una legitimación inmediata para el representante cuando los ciudadanos acudían a emitir su voto y ganaba las elecciones. Ahora la legitimidad se pone en duda, una cosa es votar y otra creer de manera automática que el representante dirigirá sus acciones y encauzará políticas públicas de la mejor manera, esto conduce a postular que nos encontramos en el “invierno de la Democracia” (Hermet, 2008). Los ciudadanos con las nuevas formas de participar tienen muchos medios, aparte del voto, para expresar sus reclamos o quejas, el uso generalizado del internet y más aún de las redes sociales, la posibilidad de ver acontecimientos en tiempo real y la difusión muy rápida que se da a los mismos, contribuyen de manera significativa al desencanto representativo cuando saltan a la vista acciones que no son las que esperan los ciudadanos. La capacidad de organización de los mismos, las crecientes y cada vez más consolidadas y difundidas ONG's también ponen en tela de juicio la capacidad del gobierno para llevar a cabo acciones en pro de alguna causa.

El aumento de la distancia entre la sociedad civil y las instituciones lleva consigo un proceso complejo que no solo tiene que ver con la pérdida de la confianza, sino también con la poca participación de los ciudadanos en la vida política de una región, pues con palabras de Mauricio Merino “los ciudadanos colaborarán con las acciones que les resulten benéficas e interesantes”. En una sociedad cada vez más plural y mas despierta, que se encuentra inmersa en el proceso de globalización, en la que el empoderamiento es ahora parte del sistema social, cabe preguntarse entonces en qué medida el ciudadano debe participar, cómo lo hace, y en qué casos actúa. “Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas”, pues es evidente que las sociedades pluralistas que reclaman diversas políticas no estarán identificadas con un solo tipo de ideología dominante y mucho menos si las instituciones que representan las diversas ideologías tienen una percepción negativa.

La participación ciudadana y las políticas públicas toman importancia y se correlacionan en la medida en que la primera permite legitimar y hacer más eficaces las segundas y en forma circular, la efectividad de las segundas fortalece a la primera. Así en democracia, los procesos electorales, la representación y la legitimidad generada por esta vía ha dejado de significar lo mismo, sin embargo, democracia, legitimidad y participación forman a nuestro juicio un trinomio indisoluble, pues no podríamos entender la existencia de cualquiera de los factores que conforman el trinomio sin la existencia de algún otro.

Participación, en primer término, de mecanismos de involucramiento ciudadano que se vuelve representación gracias al sufragio que da como resultado la legitimidad de las elecciones que forman parte de la democracia, pero insistimos que no se reduce al sufragio, la legitimidad debe ganarse en el día a día a través de los mecanismos de colaboración de los que pueden servirse los ciudadanos y que pueden contribuir de manera significativa en todas las fases de las políticas públicas. Con lo anterior, podemos considerar, entonces que además de que el ciudadano no solamente votando legitima, los representantes deben estar consientes de que la idea de unanimidad y legitimidad son condiciones distintas y que entonces, no tienen capacidad autónoma de acción, es decir, las elecciones solamente designan gobernantes y no dan en automático una respuesta favorable de los ciudadanos a todas y cada una de las acciones que están por suceder. Lo anterior radica en que para un ciudadano desconfiado, a nuestro juicio, la relativa limpieza y transparencia de las elecciones ya no es un factor suficiente y fehaciente de que el sistema político está funcionando y tome en cuenta a la población para la toma de decisiones. Con lo anterior podemos observar de manera clara que el gobierno democrático ya no se define solo por un procedimiento de autorización y legitimación, sino que además ahora, se le presenta el reto imperante de abrigar a la sociedad en la toma de decisiones y de control de recursos.

Ahora bien, la participación en huelgas o manifestaciones, la firma de petitorios, la expresión de formas de solidaridad colectiva en las situaciones extremas como es

el caso de las recientes marchas contra la inseguridad y la violencia en nuestro país sugieren, entonces, que no hemos ingresado en una nueva era de apatía política, sino más bien en una mutación en las formas de expresión y reclamo de derechos de la ciudadanía que no se ven resueltas por sus representantes. Las grandes instituciones de representación como los partidos políticos han visto empequeñecer su papel mientras se multiplican los movimientos y organizaciones pro determinada situación. Cabe decir entonces que la democracia vista como el medio para tomar el poder por parte de una élite capaz de representar y tomar decisiones sin consulta, vigilancia, denuncia y transparencia está por demás erosionada.

El acercamiento de los representantes hacia los ciudadanos y la inclusión de los últimos en materia de políticas públicas es un reto que se le presenta de manera emergente a la administración pública pues esta última no es ya solo vista como la que ejecuta las decisiones de los representantes sino que cada vez se le solicitan más demandas que requieren respuesta y la demanda de participación que piden los ciudadanos es cada vez más clara. En este contexto el presente trabajo tiene el objetivo de revisar la relación de la participación en democracia y las políticas públicas, para tal propósito se estructura en tres apartados, en el primero, se atiende el vínculo de los conceptos de referencia, democracia, participación y los modelos de democracia que existen en el afán de responder si la participación es propia del sistema representativo; en segundo término, destacamos el vínculo entre política pública y participación, en la medida de que la primera es más viable con la integración de la segunda y, finalmente, tratamos de responder sobre las posibilidades de impulsar la participación en aras de mejorar las políticas y, por tanto, la democracia.

Democracia, liberalismo y modelos de democracia

Poca participación ciudadana ¿inherente al sistema liberal-representativo?

De acuerdo con Bobbio un régimen democrático “es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y

propiciada la más amplia participación posible de los interesados.” (Bobbio; 1984:9) actualmente, es prácticamente imposible entender a la democracia sin aludir al término participación pues se considera que es la ciudadanía la que lleva al poder a sus representantes para que estos hagan de la mejor manera posible políticas que le beneficien y le satisfagan sus necesidades, que les cree condiciones para desarrollar del mejor modo posible sus condiciones de vida y que les genere expectativas más amplias, en este sentido Rosanvallon establece que:

“La democracia es el régimen que solo puede establecerse a través de una interrogación permanente sobre sí mismo; régimen que jamás estará definitivamente dado ni enteramente logrado por las instituciones que lo fundan, que permanece siempre marcado por una forma de indeterminación primera” (Rosanvallon; 2007:168).

Partiendo de este concepto básico de democracia, es importante y necesario identificar que detrás de cada forma de promover, difundir o limitar el sistema democrático y su desarrollo existe una serie de valores que permiten encontrar distintas formas y diseños institucionales de concebir la democracia, como lo postula Viejo, “Aun cuando puede incorporar elementos de otras tradiciones, la democracia liberal es la forma generalizada que adoptan los regímenes democráticos de nuestro tiempo” (Viejo; 2009:30). Este liberalismo parte de un concepto de libertad y condiciona el papel del estado sobre la sociedad civil.

“Su principal axioma es que el mercado, por medio de su mano invisible, es capaz de realizar una distribución perfecta de los recursos existentes y de regir, por consiguiente, las relaciones entre los seres humanos de acuerdo al mérito y las capacidades de cada cual...sin embargo, el Estado es un mal menor necesario para asegurar un orden político sin el cual el mercado no podría funcionar” (Viejo; 2009: 31).

De acuerdo con el liberalismo el Estado debe ser lo menos intervencionista posible y como debe proteger la propiedad privada, presta una atención limitada a los derechos y libertades políticas con lo que se reducen a libertades de “primera generación (libertad de expresión, derecho de voto, libertad de asociación, etc.)” (Viejo; 2009:31), aunque en versiones actuales ha ampliado estos derechos. El interés del liberalismo por la democracia no es total, por lo que la relación entre individuos es libre y el Estado no debería intervenir más que cuando se produzcan conflictos que atenten contra esa libertad de cada individuo. Las relaciones entre instituciones desde este enfoque, se ven marcadas con reglas no democráticas,

de tal suerte que pueden existir instituciones de diversa índole mientras se pruebe que su no existencia atentaría contra los derechos privados de los individuos.

En cuanto a la regulación que existe entre los individuos e instituciones, para el liberalismo las instituciones son instrumentos del individuo por lo que cualquier cuestionamiento de estas hacia la persona deben ser reguladas por el Estado, no así a la inversa. Ahora bien, existen tres tipos de democracia según la clasificación dada por Raimundo Viejo (2009:38): democracia representativa, democracia participativa y democracia directa, veamos cada una de ellas:

1.- Democracia representativa:

“Este modelo democrático tiene como principio básico el reconocimiento de la soberanía popular, expresado por la necesidad de legitimar el Gobierno y limitar el poder de los gobernantes...a través de elecciones periódicas y competitivas, los individuos pueden aceptar o rechazar a sus dirigentes, basados en informaciones proveídas por las asociaciones en las que participen o por la fiscalización del Gobierno efectuada por la prensa libre e independiente”. (Viejo; 2009:41).

Ahora bien, en este modelo de democracia la representación asegura la soberanía popular y la participación de los ciudadanos reducida a elecciones periódicas es aceptada, pues se considera que si el ciudadano participa más, el sistema político se sobrecargaría de demandas. Además se considera que:

“los ciudadanos ordinarios no deben tomar parte en las decisiones político- institucionales porque no disponen de tiempo, conocimientos ni interés suficiente por la cosa pública para asumir dichas responsabilidades...la implicación política de los ciudadanos se debe limitar básicamente a la participación electoral, la militancia en partidos y asociaciones cívicas, así como la eventual asistencia a manifestaciones autorizadas” (Dahl; citado en Viejo, 2009:41).

Una cuestión fundamental que no podemos dejar de lado en este tipo de democracia, tiene que ver con la prohibición de mandato imperativo, a través del cual, el representante electo, una vez concluidas las elecciones tiene la obligación de rendir cuentas de sus acciones y representar a todo el grupo social de determinada región incluso a los electores que no hayan votado por él. Si dentro de este modelo democrático existe esta prohibición, se aumenta la distancia entre el representante y el representado y lo que muestra la realidad es que no consultaría a los electores a la hora de tomar una decisión o encaminar una

política pública. Con lo anterior, podemos entender que la democracia representativa en la práctica presenta problemas en cuanto a participación ciudadana se refiere, y que la lógica mediante la cual el representante tiene una serie de virtudes que lo llevan a tomar las mejores decisiones pro sociedad, no es necesariamente lo que se ve reflejado en la realidad. Finalmente, resulta contundente entender que el ciudadano tiene deseos de participar más allá de las elecciones, y que a nuestro juicio, a nivel local sobre todo, el ciudadano es el que sabe los problemas que le afectan, por lo que la teoría del hombre ordinario que no sabe de los asuntos públicos no es válida a nuestro pensar.

2.- Democracia participativa:

“se aplica a las teorías de la democracia que persiguen una implicación de los ciudadanos ordinarios en la toma de decisiones públicas con una mayor intensidad que en las democracias representativas...estas teorías postulan una reforma de los sistemas representativos, no su abolición”. (Lipset; citado en Viejo 2009:43).

Dentro de este modelo de democracia se busca que los ciudadanos se involucren dentro de las decisiones públicas (pues como ya lo hemos mencionado, son ellos los conocedores de la problemática que les rodea) y que no se deje esa decisión a sus representantes, pues la evidencia regional muestra que algunas veces no son vecinos del territorio que se busca que representen. “Para esto hace falta un cambio de visión de los ciudadanos, es decir, que dejen de ser vistos como pasivos receptores de las políticas públicas para pasar a un rol de activos protagonistas” (Santos y Avritzer, 2005 citados en Viejo). Con este modelo, el ciudadano es visto como un impulsor capaz de colaborar en asuntos públicos con lo que se desarrolla el sentido de comunidad, se fortalecen los lazos de cooperación y confianza en las instituciones y representantes y además se crea capital social, lo que conduce a que:

“Los ciudadanos son llamados a participar de forma constante en la formulación, planificación y/o gestión de determinadas políticas públicas... además de un elevado poder para proponer nuevas leyes, son constantemente invitados a aceptar o no determinadas actuaciones o proyectos de ley formulados por el Gobierno”. (Budge, 1996 citado en Viejo; 2009:44).

Sin embargo, resulta conveniente aclarar también algunos debates en torno a este tipo de democracia. Primeramente, el tema de la participación ahí donde se presentan prácticas antidemocráticas como la corrupción y el clientelismo resulta interesante pues así como la participación no es exclusiva de las democracias, “la tolerancia a la corrupción es por su lado tanto mayor donde es más pronunciado el desencanto democrático” (Rosanvallon;2007:29). Así brota la imperante necesidad de regular los mecanismos de participación a fin de que no se cometan abusos y logren su cometido. Otro debate en torno a la participación tiene que ver con el tema de la delegación, ambas fundamentales para el régimen democrático pues si bien es necesaria la participación ciudadana y esta además cumple un papel vigilante y fiscalizador, lo cierto es que finalmente, el tomador de decisiones será el representante y la realidad muestra que la actividad emergente de diversas asociaciones (o política de movimiento como algunos autores sugieren), está dejando a los representantes sin esta función de delegación. Finalmente, uno de los debates más arraigados dentro de los estudios de ciencia política y que abordaremos de manera detallada más adelante, tiene que ver con la participación y la representación, pues las demandas de mayor participación unida al desencanto con los representantes puede ser vista como una oportunidad por parte de los segundos para lograr que el ciudadano no vea en la representación el desenlace de su participación política.

3.- Democracia Radical:

“se adopta una concepción de la democracia como forma de vivir, en la cual la horizontalidad de las relaciones participativas debe estar presente en diversos momentos del cotidiano y no sólo en las instituciones políticas...se destaca la necesidad de atenuar las desigualdades sociales y económicas, pues para el desarrollo del modelo es necesario dotar a la ciudadanía de capacidades y posibilidades realmente iguales de participación” (Paterman, 1970. Citado en Viejo; 2009:50).

Dentro de este modelo se reconoce que los ciudadanos nacen desiguales y por ello, las políticas públicas se deben llevar a cabo reconociendo estas diferencias para atenuarlas, el conflicto es entendido como indispensable para el desarrollo de la democracia. Por ello, en este modelo se pretende que las instituciones sean capaces de fortalecer y respetar la pluralidad de ideas de la sociedad y propone

que las políticas se lleven a cabo a través de redes. En cuanto a la participación ciudadana, la democracia radical ve como fundamental la intervención de los ciudadanos en la esfera pública para la resolución de políticas. Resulta importante para nosotros, decir que la democracia radical concibe un ciudadano activo y capaz de plantear una solución a los problemas que le aquejan, para ello el Gobierno interviene brindando herramientas que permitan el desarrollo de capacidades.

A través de los modelos descriptivos anteriores podemos encontrar que de una u otra manera, la participación de los ciudadanos es una condición dada bajo cualquier modelo democrático que se adopte y la diferencia entre estos radica precisamente, en la manera en la que cada modelo aborda dicha participación ciudadana. Ahora bien, para nosotros, la participación ciudadana es una condición que va ligada a la democracia y una característica sin la cual no sería posible hablar de ella, de este modo, concebimos que “aquellas prácticas políticas que no favorecen la participación se deslegitiman por sí mismas”. (Viejo; 2009:53).

El contexto anterior nos lleva a analizar si la poca participación de los ciudadanos se ve justificada por el modelo de democracia representativa que impera en nuestra sociedad, si es vista como un proceso inherente. Creemos que no, pues las condiciones en las que el anterior modelo descriptivo justifica la casi nula participación, dejándola en los que podemos llamar un proceso participativo³ son distintas a las que conocemos en la realidad. Se trata en dicho modelo, de delegar el poder de los ciudadanos a los representantes a través de una cuestión mera y reducidamente electoral, en la que los representantes tomarán decisiones acertadas pues conocen la problemática real de los ciudadanos que no saben ni tienen tiempo para involucrarse en cuestiones públicas, además dentro de este modelo, los ciudadanos confían ampliamente en sus representantes y el factor confianza funciona como una institución invisible que cumple funciones de

³ Entendido como las “acciones participativas encadenadas que son encaminadas durante un tiempo determinado por actores organizacionales, instituciones en coordinación con un gobierno municipal o local”. (Pindado; 2002).

ampliación de legitimidad, de continuidad en el tiempo y de economizador institucional según propone Rosanvallon.

Ahora bien, en una sociedad como la nuestra en la que los ciudadanos desconfían cada vez más de sus representantes, el modelo de democracia representativa funciona más bien como pretexto justificativo para no incorporar mecanismos de participación ciudadana. En el mencionado modelo, los representantes además tienen la capacidad de satisfacer necesidades y mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Los ciudadanos, por su parte esperan apáticamente alejarse del ámbito público, cuestión que no se observa de manera nítida. Por el contrario, la realidad muestra que el ciudadano hace escuchar sus necesidades a través de diversos canales informales y que el involucramiento de este en diversas experiencias compartidas ha resultado exitoso. No significa tampoco que la democracia representativa sea un mal que estemos condenados a enfrentar, lo que consideramos necesario es una serie de reformas para encaminar este modelo democrático hacia uno participativo en el que los ciudadanos sean escuchados, involucrados, y que legitimen y estén contentos con su sistema de gobierno pues esta por ellos y para ellos. Al parecer, una buena opción para poder comenzar con esta serie de reformas podría estar en el ámbito municipal pues es precisamente en este espacio en donde los ciudadanos pueden tener más contacto con sus representantes y poner en práctica diversos mecanismos de participación ciudadana.

Análisis de políticas públicas desde el punto de vista de la participación ciudadana

Dentro de la literatura podemos encontrar diversas definiciones de políticas públicas, en primer lugar tomamos a Dye, para quien “una política pública es aquello que los gobiernos hacen o deciden no hacer (Dye; 1972:18). Thoenig, por su parte establece que “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. (Thoenig; 1989:130). Este mismo autor establece que “Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un

ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial determinado. (Thoening; 1985:6). Finalmente, Lemieux propone que “una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos en un determinado entorno y en ella intervienen actores políticos y sociales con interacciones más o menos estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (Lemieux; 1995:7).

El recuento es ampliable, pero a partir de los conceptos anteriores podemos comenzar diciendo que distintos gobiernos, sobre todo a nivel local y que tienen como forma de gobierno lo que denominamos democracia liberal-representativa, han buscado la manera de incorporar diversos mecanismos de participación ciudadana que buscan implicar a la ciudadanía y diversos actores en el proceso de elaboración de políticas públicas. Si bien, la decisión final sobre la implementación de las políticas corresponde al gobierno, nos parece relevante la innovación que se lleva a cabo a través de procesos participativos que buscan saber las necesidades reales de la población directamente afectada con determinado problema. Sin embargo, las prácticas participativas en el proceso de las políticas públicas necesitan avanzar durante todas y cada una de las fases que corresponden a dicha política, pues no nos resulta suficiente que la participación de los actores involucrados se limite solo al proceso inicial de la política. El enfoque de las políticas globalmente participadas, nos da como resultado un nuevo escenario denominado “redes participativas” según el cual la manera en que se elaboran las políticas públicas supera los estilos jerárquicos y monopolistas de los gobiernos y dan apertura a la articulación de redes de actores mediante modelos bajo los cuales los individuos se organizan y colaboran a través de ideas y recursos en la política pública.

Ahora bien, bajo el esquema anterior surge entonces la necesidad de conocer en qué medida este tipo de redes se articulan de manera democrática y también la manera en que se puedan resolver los conflictos que surgen bajo la teoría denominada “la complejidad de la acción conjunta” pues ahora, las acciones no sólo serán tomadas por actores gubernamentales sino mas bien por actores

plurales entre los que destacamos los sociales. Una propuesta que nos parece entonces interesante tiene que ver con la incorporación del término gobernanza entendida como: “la creación de estructuras y capacidades de gobierno como resultado de la interacción de una multiplicidad de actores influyentes”. (Rhodes; citado en Subirats; 2009: 368). Este concepto nos permite identificar que las redes de colaboración entre actores son inherentes al proceso de las políticas públicas y que existen no como un hecho ajeno a la voluntad del estado. También hace énfasis en que se están produciendo nuevas formas de gobernar en las que las relaciones y la toma de decisiones no son necesariamente de manera vertical sino más bien con relaciones horizontales entre actores pues estos son dependientes entre sí.

La incorporación del término gobernanza dentro del análisis de políticas públicas concibe que el conflicto existe entre los mencionados actores y que el Estado debe promover la regulación y solución de los conflictos. Además, al ser políticas participativas generan eficacia y legitimidad pues conlleva el reconocimiento de que se tomo parte a la ciudadanía y que se está promoviendo su implicación. Así el concepto de gobernanza en red propone que existan distintas formas de colaboración entre los actores, sin que exista un actor central o dominante pues cada uno goza de determinada autonomía para negociar y deliberar propuestas y opiniones. Al tener lugar dichas relaciones dentro de un marco institucionalizado pueden regularse y tener procedimientos, normas, visiones e ideas que contribuyen a la mejora en las políticas públicas.

Uno de los problemas que enfrenta, a nuestro juicio, este tipo de gobernanza en red puede ser que, si bien, se espera que los actores participen de manera equitativa, en la realidad existan redes lideradas por miembros que más bien puedan convertirse en un grupo de presión y que adquieran ventaja a través de mecanismos manipuladores de participación, pues debemos tomar en cuenta que los actores involucrados dentro de la política no tienen los mismo valores políticos. Ahora bien, otro de los retos que se presentan bajo este esquema, nos parece, tiene que ver con la evaluación de la participación de todos los actores dentro de

los procesos de la política, la rendición de cuentas, la apertura a la red, las relaciones de poder, los recursos dominantes etc. pues una red en la que las relaciones de poder sean asimétricas y con relaciones más verticales tendría una menor calidad democrática.

El debate en torno a grado de participación ciudadana dentro de las políticas públicas cobra importancia pues los dos son elementos que conviven dentro de un régimen democrático y que además lo legitiman. Aunque en la realidad las políticas públicas sean procesos en los que sus fases no son totalmente marcadas y perceptibles, son diversos los autores que dan propuestas analíticas para hacer sistemático el análisis de políticas públicas. Uno de los acercamientos hacia este tipo de propuestas coincide en ver a las políticas públicas como un problema inicial que surge de manera repentina, que después es incorporado a la agenda de gobierno y para el cual se formula y adoptan determinadas soluciones que posteriormente son aplicadas o implementadas. Finalmente, se evalúan y se determinan los efectos que ha tenido la política en cuestión para mantenerla, retroalimentarla o eliminarla.

Si bien, consideramos que la evaluación no debiera ser un proceso característico y/o fase final de las políticas públicas, del mismo modo consideramos que la participación de los ciudadanos no debe ser sólo una fase, más aún que la propia evaluación de las prácticas participativas tampoco debiera ser un proceso característico del resultado final de la política. Los múltiples mecanismos de participación ciudadana existentes permiten que durante cada fase o proceso de la política en cuestión sea posible integrar a los ciudadanos con propuestas, retos y retroalimentación, ampliando así a complejidad del análisis de una política.

Ahora bien, desde este punto de vista, el Estado no es el único promotor de las políticas públicas, por el contrario, se espera que la ciudadanía sea capaz de definir e identificar los problemas que le aquejan y las posibles soluciones. Lo anterior significa que si las políticas públicas se vuelven participativas la calidad democrática será superior pues el Estado no pondrá en marcha políticas que no necesiten respuesta, y además las políticas podrán surgir desde canales formales

o informales de participación. Lo anterior también significa que el Estado sea capaz de identificar problemas reales, y que los resultados de la política den como resultado un clima de satisfacción y legitimidad.

Lo que se pretende lograr a través de las políticas públicas participadas es el incremento de la calidad democrática de una región a través de dos vertientes: la legitimidad en las acciones de los representantes que, a su vez, puedan generar un clima de confianza y el gasto eficiente de recursos que permitirá ejercer un clima de transparencia y rendición de cuentas. Al mencionar que los ciudadanos sean capaces de identificar problemas reales no nos referimos a que las demandas de la ciudadanía no sean importantes sino a formar una ciudadanía capaz de entender que los recursos de la administración pública son limitados y que, por lo tanto, la no entrada en la agenda de dichos problemas no siempre será sinónimo de no compromiso del gobierno para con los ciudadanos. También, el gobierno por su parte debe ser capaz de identificar acciones que realmente satisfagan conflictos y a dar prioridad a aquellos en los que se vean afectadas las necesidades básicas de la población, alejándose de vicios como la corrupción y el clientelismo.

Analizar los factores que han llevado al gobierno a incorporar determinados problemas en la agenda y dejar fuera otros, la participación de los actores dentro de la formulación de los problemas y la propuesta para la solución de los mismos, la influencia de los actores y de las relaciones de poder que se dan en las redes de colaboración son fundamentales para la evaluación de las políticas públicas participadas.

Una vez que los conflictos entraron dentro de la agenda de gobierno se observan las fases en la que se definen las soluciones a dicho problema y la aplicación de las mismas. Como sabemos, vivimos en una sociedad plural y no todos los actores van a proponer las mismas soluciones a determinado conflicto. En este sentido, nos parece pertinente entonces conocer como se han dado las relaciones de participación entre actores, porque el gobierno prefirió determinada propuesta frente a otra y que hará con las que se descartaron o a través de qué mecanismos

de participación fueron descartadas. Cabe destacar dentro de este análisis que los mecanismos de participación ciudadana o instrumentos participativos pueden variar en las diversas etapas de la política pública pudiendo combinar una serie de mecanismos e instrumentos como foros, análisis, referéndums, consultas, consejos ciudadanos etc.

Finalmente, en el proceso de evaluación de una política, que como mencionamos debería estar dado en todas las etapas, es importante que los diversos actores implicados conozcan los mecanismos e instrumentos a través de los que se llevara a cabo dicho paso, quienes serán los responsables de dicha evaluación y los beneficios que ha traído a la región en donde se puso en marcha. A nuestro juicio, las políticas públicas participativas exigen y requieren de la construcción de ciudadanía, de un gobierno que busque resolver problemas de la sociedad y que este alejado de vicios como la corrupción, el tráfico de influencias y el clientelismo y, por el contrario, sea eficiente con el gasto y transparente en el uso de los recursos.

Llevar a cabo una evaluación de la participación ciudadana en todas las fases de las políticas públicas resulta un proceso complejo si los mecanismos con que cuentan los ciudadanos no están bajo canales formales de participación pues aunque es cierto que las políticas pueden surgir de canales informales, la evaluación que se propone esta mas bien encauzada hacia el impulso de mecanismos e instrumentos participativos por parte del gobierno. Lo anterior cobra importancia pues lo que se busca, como mencionamos antes es el fortalecimiento de la legitimidad, la transparencia y rendición de cuentas, confianza y gasto eficiente para que el sistema liberal representativo se fortalezca y pueda incorporar a los ciudadanos como elemento principal y rector de sus decisiones.

Participación ciudadana: ¿Cómo impulsarla?

Una de las cuestiones que actualmente se debaten en lo que a participación ciudadana se refiere es lo que precisamente se denomina ingeniería participativa y

que se define como: “la reforma de las actuales instituciones democráticas mediante la adopción de estrategias basadas en el ideal participativo es un cúmulo de prácticas que van desde el uso intensivo de referéndum o asambleas populares a la adopción de la democracia digital” (Sánchez; 2007: 155). Dado lo anterior, nos parece relevante mencionar que si bien la participación en términos teóricos es de naturaleza variada, el alcance y la relación entre esta y las instituciones democráticas resulta todavía reducida. Es claro que existen avances en lo que a mecanismos de participación conocemos, pero también resulta claro que existen prácticas en las que son los ciudadanos los que reclaman su derecho a participar y la participación no es impulsada por el gobierno. No nos parece que los canales informales de participación sean malos, muy por el contrario, consideramos admirable el hecho de que la ciudadanía se organice y encuentre los medios para lograr que sus demandas sean resueltas. Lo que nos parece cuestionable, es el hecho de tener una sociedad con demandas cada vez más participativas y que los gobiernos continúen con políticas en las que la inclusión ciudadana sea baja o nula.

Actualmente, es posible encontrar espacios participativos y experiencias en las que los ciudadanos han resuelto ser escuchados y además participan de manera activa. Una vez que han surgido estos canales de participación cabe preguntarse hasta qué punto son democráticos, qué instancias realmente trabajan e impulsan una participación democrática real y cuáles han sido creadas para incentivar la participación ciudadana, pero que solo lo hacen a medias como medida para legitimar acciones que no necesariamente se traducen en mejoras para los ciudadanos. Consideramos que la participación ciudadana es la clave para innovar o transformar el espacio de lo nacional, estatal y local en un espacio público, con la finalidad de establecer las condiciones para fortalecer un gobierno democrático. Es así como diversas experiencias compartidas muestran que la participación de los ciudadanos puede ser un factor clave para la innovación y mejora en los resultados de las administraciones.

En el caso de nuestro país, consideramos que es en el ámbito municipal donde hay un mayor interés de intervenir y de participar en la toma de decisiones que permitan impulsar el desarrollo de este, pero resulta interesante conocer que desde el gobierno federal e instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE) se están llevando a cabo acciones que permitan y faciliten la participación de los ciudadanos, no solo en cuestiones electorales sino también con mecanismos alternativos para la toma de decisiones.

A través del gobierno federal, se llevan a cabo estudios que permiten conocer las condiciones en que México se encuentra frente a otros países en el tema participativo. Un dato que nos parece relevante es que aunque en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.” (Constitución Política), dentro de la misma no se señalan los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden ejercer ese derecho. Lo que si resulta claro es que dentro de las constituciones de cada Estado, se establecen mecanismos formales a través de los cuales el ciudadano puede participar de manera expresa.

En lo concerniente a instituciones como el IFE nos parece importante mencionar que si bien se ocupa de manera fundamental en llevar a cabo procesos electorales de manera transparente, en los últimos años se ha preocupado por hacer diversos estudios y ver formas de coordinación con los institutos estatales electorales para promover la participación ciudadana a través de la llamada educación cívica.

Como hemos mencionado con anterioridad, a partir de la década de los ochenta, aparecieron nuevos movimientos y expectativas ciudadanas, que no sólo tienen que ver con aspiraciones de regímenes democráticos, sino también con lo que Rosanvallon denomina la nueva era de la legitimidad. Lo anterior es importante pues los valores de “imparcialidad, pluralidad y cercanía, por ejemplo, se consolidaban de manera sensible; correspondían a una renovada comprensión de

la generalidad democrática y, por consiguiente, de los mecanismos y las formas de legitimidad” (Rosanvallon; 2009: 27).

“La legitimidad de imparcialidad (vinculada a la puesta en acción de la generalidad negativa), la legitimidad de reflexibilidad (asociada con la generalidad de multiplicación; la legitimidad de proximidad (que sigue a la generalidad de atención a la particularidad)” (Rosanvallon; 2009: 29) parecen ser rasgos distintivos del IFE, valores con los que se identifica en diversos spots y a través de los cuales puede generar propuestas buenas hacia canales formales de participación.

Lo que nos resulta claro e importante resaltar nuevamente, es que si bien la participación ciudadana puede ser impulsada desde canales informales por los propios ciudadanos, es fundamental que los gobiernos ya sea desde ámbitos locales, estatales y/o federales impulsen también formas activas de participación. A nuestro juicio, las instituciones como el IFE también pueden ser protagonistas activos en la formación de ciudadanía y el impulso a formas de participación ya sea creando políticas que fomenten el conocimiento y porque no, también proponiendo la reglamentación del abanico disponible de formas de participación. Lo anterior puede ser posible también gracias a la actuación de los institutos estatales electorales pues pueden lograr una coordinación eficiente con los diversos municipios en cada entidad.

Ahora bien, nos parece destacable reconocer la labor que diversos municipios están haciendo para estar a la vanguardia en procesos participativos no solo en nuestro país, sino también a nivel internacional y en conjunto con instituciones como la ONU, y diversas ONG's. Consideramos que mientras los gobiernos y las instituciones trabajen de manera activa, principalmente en el ámbito local, y promuevan formas de participación democrática, podremos atender mejor las demandas de los ciudadanos y que las políticas públicas, las finanzas, y la legitimidad se verán fortalecidas. Finalmente, observamos la imperante necesidad de no dejar esta tarea únicamente a los gobiernos e instituciones, los ciudadanos,

al mantenerse informados e identificando las necesidades que les apremian pueden favorecer el desarrollo de formas activas de participación.

Bibliografía

Aguilar, V. Luis F. (2010) “Introducción”, en Luis F. Aguilar (Comp.) *Política Pública*, Edit. Escuela de Administración Pública de la Cd. de México-Siglo XXI Editores, México, pp. 17-60.

BOBBIO Norberto (1986) *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

BRUGUÉ Quim (2009) “Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”, en PARÉS, Marc (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Edit, Ariel España, pp. 121-133.

CANSINO César (2009) “¿Por qué los mexicanos votamos cada vez menos?”, en Revista Alcaldes de México. Año 1, no. 1, pp.. 22-28.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Porrúa 2006.

GRAU Marc y otros (2009) “Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles”, en PARÉS, Marc (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Edit. Ariel, España, pp. 55-75.

HERMENT, Guy (2008) *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, Edit. Los Libros del Lince, Barcelona.

LANDAU Matías (S/F) La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires. (en línea) extraído desde: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/115/11511343005.pdf> el día 14/07/2011.

LUJAN Ponce Noemí (2009) “Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta”, en *Transición democrática y gobernabilidad México y América Latina*. Edit. Plaza y Valdés, México, pp. 41-84.

Merino, Mauricio (2010) "Introducción", en Mauricio Merino (Comp.) *Ética Pública*, Edit. Escuela de Administración Pública de la Cd. de México-Siglo XXI Editores, México, pp. 17-43..

MUÑOZ Mara (2011) "El negocio de la democracia", en Revista Día Siete del Diario el Universal, México, Año 10, no. 543, pp. 24-29.

ROSANVALLON Pierre (2009) *La Legitimidad Democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*, 1° Edit. Manantial, Buenos Aires.

ROSANVALLON Pierre (2007) *La Contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Edit. Manantial, Buenos Aires.

PARÉS, Marc (Coord.) (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Edit. Ariel, España.

PARÉS Marc (2009) "Introducción: Participación y evaluación de la Participación", en PARÉS, Marc (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Edit. Ariel, España, pp. 15-21.

PARÉS Marc y otros (2009) "La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico normativos y modelos de democracia", en PARÉS, Marc (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Edit. Ariel, España, pp. 29-53.

PARÉS Marc y otros (2009) "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades", en PARÉS, Marc (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Edit. Ariel, España, pp.. 77-100.

PARÉS Marc (2009) "Conclusiones", en PARÉS, Marc (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, España: Ariel, 2009. Págs. 441-453.

SÁNCHEZ Pagés Santiago: Crítica de libros, (en línea) Extraído desde: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_128_091234885407603.pdf el día 10/03/2011.

SUBIRATS Joan y otros (2009) "Calidad democrática y redes de Gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas", en PARÉS, Marc

(Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Edit. Ariel, España, pp.. 367-397.