

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CREACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(especialidad en Administración Pública)

P R E S E N T A:

ADRIANA SEGURA GARCÍA

ASESOR. Dr. Juan Carlos León y Ramírez

MÉXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres por su apoyo,
a mis hermanos por su insistencia,
a Jesús por estar conmigo,
a mi asesor por su disposición y orientación,
y a Dios por alentarme siempre.

INDICE

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
--------------------	---

PRIMER CAPÍTULO
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

I. POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA NORTEAMERICANA	12
---	----

II. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	27
--	----

SEGUNDO CAPÍTULO
SOBRE EL CIUDADANO

I. CONCEPTO	32
-------------------	----

II. ANTECEDENTES	32
------------------------	----

III. LA CIUDADANÍA Y EL REFERENTE INSTITUCIONAL	35
---	----

IV. EL CIUDADANO Y LA VIDA PÚBLICA	40
--	----

TERCER CAPÍTULO
CREACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA CREACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS	56
COMO ENTIENDE EL GOBIERNO MEXICANO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	64
CONCLUSIONES	71
BIBLIOGRAFÍA	75

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Los problemas complejos de la sociedad exigen tener una disciplina que permita tomar decisiones correctas así como instrumentarlas a fin de utilizar todos los recursos disponibles de la mejor manera. Es por esto, que los ciudadanos se integran y vinculan no sólo jurídicamente, sino afines a la utilidad común. Sin embargo, el ciudadano siempre se ocupará primero de su interés privado antes de asociarse para satisfacer un interés público. En este sentido primero deberá satisfacer su necesidad y después estar organizado con otros para materializar un bien común cediendo un poco sus intereses. Las políticas públicas es un campo de estudio estrechamente ligado a la participación ciudadana, de ahí el interés por el ciudadano y su papel.

Lo público en la administración pública es una consecuencia directa de la lucha reciente por democratizar al régimen político y es resultado del despertar de la ciudadanía y la sociedad civil que ahora toma partido sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncia en los asuntos públicos que son de interés para sus comunidades. Por ello, la exigencia de que la políticas públicas y los actos de autoridad perseveren en su orientación hacia el interés/beneficio público del conjunto de la comunidad y de que los ciudadanos participen en la deliberación, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas.

Por la vertiente pública ocurre la recuperación del ciudadano cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales se reconoce y acepta – en conexión con la tradición republicana más que con la estrictamente liberal y democrática- el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por consiguiente, a ser sujeto activo de la deliberación política sobre los asunto públicos y a ser sujeto participante en la administración pública.

En contrapunto a una larga tradición teórica y práctica que en los mejores casos valoró al ciudadano como nacional, elector y contribuyente, pero que en la dimensión gubernativa y administrativa lo consideró siempre objeto y destinatario pasivo de su acción: el ciudadano como el gobernado y el administrativo por definición. El ciudadano en los enfoques de gestión estratégica se le entiende como agente crucial del entorno gubernamental-administrativo, cuyos comportamientos en varios ámbitos de la vida asociada se presentan para la legitimidad y efectividad funcional del

gobierno¹. Por consiguiente, la problemática de la gobernabilidad consistía en la averiguación y construcción de las capacidades de gobernar del gobierno a su sociedad; la problemática de la gobernación está fuera del gobierno, se centra en averiguar y construir los dispositivos de relación del gobierno con la sociedad, como son las políticas públicas, son los que materializan, muestran y acreditan que el gobierno democrático cuenta con esas capacidades y realmente gobierna.

En ese sentido, fuera del gobierno y con independencia de él actúan en la sociedad otros agentes de dirección y regulación social, que buscan resolver problemas de vida y generar relaciones de mutuo provecho y ayuda entre las personas y persiguen en sus comportamientos propósitos particulares, pero contribuyen significativamente a la coordinación, enlace y equilibrio social general.

Las interacciones de estos agentes civiles y económicos generan mecanismos de autogobierno social, que son suficientes en condiciones normales de convivencia, pero que necesitan de la acción especial del gobierno para reconstruir la coordinación y reestablecer el orden cuando sus particularismos producen desequilibrios, conflictos y violencia, o cuando sus recursos particulares son claramente insuficientes para realizar objetivos y proyectos de escala que revisten importancia decisiva para la calidad de la vida asociada.

Lo importante desde mi punto de vista es crear un espacio público donde la participación ciudadana se desarrolle, lo cual implica condiciones y maneras para lograrlo. Este espacio público se crea en la sociedad a partir de una necesidad sentida, que el gobierno en correlación con la sociedad o la sociedad misma puede materializar; puesto que, para obtener un bien público un grupo puede trabajar en correlación con una organización pública o una gubernamental.

Entendiendo que no hay políticas públicas sin ciudadanos, esta disciplina fundamentada en lo público, da la posibilidad al gobierno de crear espacios públicos en corresponsabilidad con la sociedad; desenvolviéndose en el marco de la pluralidad donde diversos actores participan en el escenario público.

¹ Aguilar Villanueva Luis F., *Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI*, en 3er. Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 2000

De lo anterior surge la siguiente hipótesis: las políticas públicas son una forma de correlacionar al gobierno con la sociedad, pueden llevarse a la práctica en una realidad como la nuestra y articular la participación de los ciudadanos.

De acuerdo a esto la estructura planteada es:

1. LAS POLÍTICAS PUBLICAS

En el presente trabajo considera a las políticas públicas como una herramienta que trata de dar respuesta a los problemas y las necesidades existentes en la sociedad, tomando en cuenta que las políticas son más gubernamentales que públicas en relación con la participación de la ciudadanía en ellas.

Trabajar con políticas públicas da al gobierno la capacidad de ofrecer soluciones a las múltiples demandas de la sociedad, para determinar cuáles son los fines públicos posibles de ser realizados los instrumentos y opciones de acción.

Cuando un problema es analizado en términos de política pública, se determinan las acciones a seguir, el proceso que se va a realizar para su solución, el mover de los actores, los impactos de la política, las proyecciones después de la política, las implicaciones de la implementación, los costos y beneficios. La política pública es una técnica que engloba a un problema de manera holística donde no solo se crean proyectos para su resolución y se da por cubierta la necesidad pública, sino que se realiza un análisis prospectivo de las políticas acordadas para su resolución.

2. SOBRE EL CIUDADANO

La ciudadanía en su concepción mínima es en lo fundamental un status jurídico; desde este enfoque se ve al ciudadano como un individuo cuya tarea se circunscribe a elegir juiciosamente a sus representantes, para lo cual no requiere más competencias referidas al apego a la ley. En contraste, una concepción amplia de ciudadanía se refiere a una identidad cultural y política, donde el ciudadano no es sólo un individuo que posee un pasaporte, una nacionalidad y el derecho a votar; sino una conciencia

de si mismo como miembro de una comunidad política amplia de cuyo destino es corresponsable.²

Los ciudadanos pueden exigir cuentas al gobierno, cuestionar de manera institucional sus acciones, que trabaje con transparencia, ya que son sujetos de la Administración Pública y se ven afectados por ésta. Los ciudadanos hacen más pública una política cuando participan en su diseño, hechura, implementación o evaluación; dotando así de consenso a las acciones del gobierno. El ciudadano debe de considerar a los bienes públicos como suyos, para que exista un sentido ético y responsabilidad hacia los mismos.

Bobbio explica que el vínculo que une al Estado con los ciudadanos es permanente e inderogable, puede pedirle a sus ciudadanos el sacrificio del mayor bien, la vida; el Estado es una fuerza que trasciende, deriva de la agregación y del acuerdo de voluntades individuales³. Es por lo anterior, que si una organización de la sociedad no puede obtener de manera eficaz un bien público, el Estado por medio del gobierno puede actuar en correlación con ésta y viceversa, lo que implica nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, puesto que, el carácter público del Estado deriva de la sociedad, quien debe sujetarse a un marco legal.

En la sociedad existen intereses comunes y demandas que tienen respuesta en el gobierno, sin embargo, la sociedad también puede participar en esto. El sujeto resiste y se afirma por su particularismo y por su deseo de libertad, es decir, de creación de si mismo como actor capaz de transformar su entorno⁴. En la democracia el individuo es independiente e ineficiente, casi no puede hacer nada solo y ninguno puede obligar a sus semejantes a prestarle su cooperación. Si no aprenden a ayudarse libremente todos caen en la misma impotencia⁵.

3. CREACIÓN DE ESPACIOS PUBLICOS

Un grupo que tiene necesidades comunes debe de organizarse para alcanzarlas, sin embargo, las organizaciones que se unen en busca de un bien por un sentido de

² Plan Triannual del IFE (2001-2003) Pág.31

³ Bobbio Norberto, (1998) Estado, Gobierno y Sociedad, , Fondo de Cultura Económica, México

⁴ Touraine Alain (1994) Qu'est-ce que la Democratie? , Fayard, Francia.

⁵ Tocqueville Alexis, (1980) La democracia en América, Fondo de Cultura Económica. México.

utilidad, tienen diferentes oportunidades de tomar parte en las decisiones y diferente capacidad para atender asuntos públicos

La forma de gobierno que en México existe es una democracia representativa lo que implica una delegación de la acción gubernativa que extiende su influencia sobre un mayor número de ciudadanos y territorio. Dicha representación, debe llegar hasta los grupos marginados que no tienen capacidad de organización ni argumentativa, lo cual no implica que la puedan tener mediante la correlación y el apercibimiento de valores democráticos.

Los grupos organizados de la sociedad prescindirán primero de los bienes públicos obtenidos cuando cierto grupo se organiza y los integrantes ceden ciertos intereses, uniéndose en un interés común para materializar el bien que quieren, el cual estará ligado a este grupo específico⁶. Por tanto, es necesario elaborar políticas públicas enfocadas a atender algún servicio que éstos requieran, para lo cual deben de estar incluidos en la misma y tener la certeza de que sus intereses van a ser satisfechos, al igual que el interés público de todo el grupo. Además, con valores democráticos e información su participación será más eficiente. Con esto se fortalece la democracia, surge más participación, se crean espacios públicos donde el gobierno y la sociedad actúen en correlación, lo que involucra la construcción de lo público.

⁶ Mancur Olson, (1992), La Lógica de la Acción Colectiva, Ed. Limusa, México.

PRIMER CAPÍTULO

PRIMER CAPÍTULO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA NORTEAMERICANA

CONTEXTO HISTÓRICO

Las Ciencias de Políticas fue un programa formulado en 1951 por Lasswell, pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas¹

La intensa especialización científica e indiferencia entre las ciencias ocurría precisamente en el momento en que la política demandaba mayor conocimiento para poder afrontar con responsabilidad y eficacia problemas complejos en un escenario mundial conflictivo. Frente a la crisis de seguridad nacional de los años 50's, el pueblo norteamericano buscó utilizar los recursos de la manera más eficiente, para ello empezaron investigaciones en las dependencias oficiales e instituciones privadas para determinar cuáles serían los métodos que permitieran recolectar e interpretar datos relevantes para las políticas.

La urgencia de la defensa nacional realzó la importancia de encontrar una solución a esta necesidad. Sin embargo, ese interés no era algo nuevo se había buscado años atrás, lo primordial era saber cómo crear una integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada para construir políticas orientadas a atender conflictos básicos de la sociedad; se recurrió entonces al enfoque de políticas orientándose hacia los problemas fundamentales y no a buscar los tópicos del momento. Los problemas complejos de la sociedad exigían tener una disciplina que

¹ Aguilar Villanueva, Luis F., Estudio Introdutorio (1995), en El Estudio de las Políticas Públicas pp. 39, Editorial Porrúa, México

permitiera construir decisiones correctas; así como instrumentarlas, a fin de utilizar los recursos disponibles de la mejor manera.

El nivel de excelencia técnica de la ciencia social norteamericana surgió entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial; diferentes áreas del conocimiento evolucionaron, la economía hizo grandes contribuciones al reorientar la planta productiva al servicio de la guerra, la sociología estudió las actitudes prevalecientes del personal militar utilizando y desarrollando procedimientos cuantitativos elaborados en el periodo de entreguerras. Se empezó a tener un Interés creciente por las políticas, ya que se veía la necesidad de que los científicos sociales asesoraran a quienes elaboran las políticas, dando por asentado que lo importante era que todos los recursos de la ciencia social se encauzaran hacia los conflictos básicos.

El énfasis se pone en los problemas fundamentales del hombre en la sociedad, era apremiante buscar una solución para hacer funcionar a las instituciones económicas y sociales; afianzar las relaciones interpersonales entre los miembros de la sociedad para el buen desarrollo de la personalidad del individuo² y reconstruir la cultura mediante el estudio y la reforma constante.

Así fue como diversas disciplinas se dieron a la tarea de desarrollar el estudio científico de las políticas, se consideró que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir al desarrollo de las ciencias de las políticas, era necesario un conjunto de técnicas que permitieran la cooperación de un equipo interdisciplinario.

La ciencia de las políticas fue un primer acercamiento de lo que hoy conocemos como políticas públicas, como el conjunto de disciplinas que explican los procesos de elaboración e implementación de las políticas; así como interpretar los problemas de políticas de un momento dado.

Después el estudio de las políticas avanzó hacia la búsqueda de variables que llevaran a integrar una visión del asunto tratado, para tener siempre un enfoque holístico de los problemas estudiados. Asimismo, se interesaban en los asuntos públicos donde no sólo buscaban analizarlos, sino llevar a la práctica sus

² Ascher William en “La Evolución de las Ciencias de Políticas” señala que las ciencias de las políticas evolucionaron trayendo consigo un movimiento llamado conductismo multidisciplinario, una teoría que contrarrestaba el análisis formalista y legalista de los años veinte, basado en la conducta humana y la acción social, sus análisis se realizaban utilizando diferentes métodos de varias disciplinas; En El Estudio de las Políticas, Pág. 18

investigaciones de acuerdo a sus metas y a las metas de la comunidad; no quedándose con una sola opción sino mediante la búsqueda de acciones alternativas para alcanzar los propósitos deseados.

El Estudio De Las Políticas

Las políticas públicas constituyen una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan las iniciativas del ámbito privado-público y del público-público; las decisiones tomadas en el orden público no abarcan la elaboración completa de las políticas. Al elaborar las políticas no sólo se debe de tomar en cuenta el objetivo esperado sino anticiparse a las necesidades de los decisores implicados.

El énfasis en las políticas permite elegir problemas que favorezcan la realización de las metas del analista; que debe de tomar el contexto completo de los eventos significativos³; tener como referencia el pasado, analizar el presente y orientarse hacia el futuro deseado, para formar un marco de referencia que indica donde intervenir, da claridad en el objetivo, la visión y los valores que necesitas cuantificar.

Asimismo, el marco de referencia multidisciplinario permite construir un análisis de las políticas y que éstas puedan seguir un proceso que implica la toma de decisiones. El científico de políticas debe buscar que el proceso de la política opere eficientemente identificando los factores responsables de los resultados; el considerar todos los factores crea un campo amplio de análisis para abordar adecuadamente el asunto.

La política pública es una disciplina que contribuye a elaborar decisiones públicas⁴ más eficientes, reales y con sustancia; políticas capaces de ir abordando

³ Majone Giandomenico explica en “Los usos del Análisis de Políticas” que en el análisis de políticas se especifican cuales son las metas a alcanzar, asimismo, ve la necesidad de explicar la decisiones y persuadir a otros para que la acepten. En una política pública es necesario que las metas sean definidas en conjunto con el público beneficiario para que exista una necesidad propiamente suplida. En la Hechura de las Políticas, Pág. 341-349

⁴ Con respecto a la toma de decisiones ésta se realiza a partir de la relación entre fines y medios, las decisiones que se tomen deben de abarcar un objetivo específico.

sistemáticamente problemas complejos; que orientadas a la corrección de errores públicos permitirán dar respuesta a las demandas de la sociedad.

El estudio de las políticas se realiza basándose en los modelos; así hay modelos que analizan la situación actual llamados racionales y otros que se construyen a partir del pasado. Comenzando con, el modelo racional primero se clarifican valores y objetivos, después se formulan las políticas a partir del análisis de los medios y fines, por último, se construyen políticas alternativas.

Según el modelo de comparaciones el conocimiento de los resultados pasados de una política permite prever consecuencias de pasos posteriores. En ese sentido, al elaborar políticas que aborden cierto problema es necesario ver las secuencias pasadas que han tenido políticas similares orientadas a solucionar este problema.

De acuerdo, al modelo de comparaciones se estarán construyendo políticas desde el pasado adecuándolas a la situación actual, lo cual producirá políticas rígidas y limitadas en cuanto a los resultados; pudiera ser que los objetivos se limiten a ya no caer en los errores pasados pero no vayan más allá. En cambio, si las políticas se elaboran desde metas futuras, los actores y recursos presentes girarán hacia el arribo a las metas planteadas.

El pasado solo debe utilizarse como referencia pero no construir a partir de este, sino desde el presente orientarse hacia el futuro deseado garantizando de esta forma una mejor respuesta al problema, las decisiones se tomarán sobre la base de lo que se pretende lograr.

El análisis de políticas es prospectivo para que lleve a los encargados de elaborar la política a la toma de decisiones, el análisis debe permitir unir lo deseable con lo posible mediante la factibilidad. Como primer paso se delimita el universo de las opciones de política, se examinan las implicaciones políticas e investigaciones previsoras a los hechos, se procura tener una lista de los participantes y de sus estrategias, se considera como interactúan entre sí para encontrar las actitudes compartidas y los intereses en juego.

En el análisis se parte del disenso para llegar al consenso y se busca la cooperación entre los actores mediante la negociación y persuasión; de esta manera, distribuir el poder, otorgando derechos o haciendo concesiones, buscando intereses comunes. Es necesario tener en cuenta que los actores cambian y surgen nuevos conflictos e intereses, es necesario entonces adaptar el proceso a los cambios.

El análisis empírico en el proceso de elaboración de las políticas correlaciona los valores con las diferentes opciones de políticas para clarificar objetivos. El análisis de las políticas tiene como meta desarrollar herramientas que permitan resolver el problema en cuestión como métodos de medición y tecnologías requeridas durante el proceso mismo de la implementación.

Por otro lado, el enfoque exhaustivo para el análisis de las políticas enseña que el proceso de la elaboración de las políticas parte de ciertos supuestos que se deben de considerar como son: definir un problema, se buscan diversas opciones para darle solución, se obtiene una información básica completa, se hacen suposiciones sobre las consecuencias de cada alternativa, se establecen tiempos, capacidad y recursos, y finalmente se recopila información acerca de los valores y preferencias de los ciudadanos.⁵

Sin embargo, estos aspectos no se cubren de manera óptima, es necesario aterrizar a partir de supuestos que te den un panorama más realista de la situación y plantear estrategias prácticas; los objetivos que se pretendan alcanzar girarán en torno a lo deseable, lo factible y lo no deseable; es importante identificar cada uno de estos aspectos para clarificar los objetivos y para tomar las mejores alternativas para conseguirlos, considerando que las decisiones políticas se transforman en servicios públicos.

Los diferentes enfoques de pensamiento señalados anteriormente forman parte de el modelo de políticas públicas de una realidad como la estadounidense, dicho modelo tiene diferentes postulados que cada autor expone; así se consideran variables más importantes de acuerdo al entorno que se analiza. Sin embargo, es conveniente contrarrestar el modelo con la realidad que existe en el país.

⁵ Lindblom Charles, “La ciencia de salir del paso” En : El Estudio de las Políticas Públicas, 1995, Porrua.

El análisis de las políticas

Antes de implementar las políticas públicas se requiere un análisis de las mismas, el cual aportará pruebas, argumentos y evidencias. Se trata de un conjunto de técnicas de investigación de diferentes disciplinas, es por eso que las políticas públicas implican saberes multidisciplinarios. El análisis de la implementación se concentra en la solución de los problemas y en el resultado de ese proceso.

Se deben considerar los problemas que implica la implementación durante el proceso de elaboración de las políticas realizando un análisis a partir de visualizar el proceso ya terminado definiendo posteriormente las diferentes actividades de cada uno de los responsables en cada nivel, a esto se le denomina un análisis de la implementación a partir del diseño prospectivo.⁶

Por otro lado, las políticas constituyen un curso de acción sobre la decisión concertada, de ahí se parte al proceso de elaboración e implementación de las políticas, donde se requieren nuevos argumentos para sustentarla y generar los consensos necesarios que la ajusten a las situaciones de cambio. Aún después de elaborar la política el análisis sigue siendo necesario para construir una base doctrinal sólida y para argumentar el acuerdo.

Antes de la implementación es necesario considerar el argumento que es indispensable en la hechura de la política, ya que permite ligar los datos y la información con las conclusiones del análisis. El argumento debe ser probado según los métodos analíticos empleados, así como, la excelencia y fuerza de los resultados. La evidencia es información, seleccionada e introducida en un punto específico del argumento para persuadir a un público particular de la veracidad de los enunciados.

El análisis de la implementación se centra en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso, esto se deriva del

⁶ Según Richard F. Elmore en su artículo “el Diseño Retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas” el diseño prospectivo comienza con el planteamiento de un objetivo, después se elabora un conjunto cada vez más específico de etapas para el cumplimiento de ese objetivo y se determina un resultado en relación con el cual pueda medirse el éxito o el fracaso. En *Political Science Quarterly* (1979/601)

hecho de que toda política pública tiene su fundamento en la ley de donde se elige a los responsables y se les otorga autoridad de llevarla a cabo.

El análisis de la política a implementar se puede realizar a partir de diferentes escuelas de pensamiento que siguen ciertos modelos de análisis según el tipo de problema que se está tratando, para visualizar un mismo problema desde diferentes enfoques; entre esas escuelas de pensamiento está la administración de sistemas que parte de los presupuestos organizacionales para analizar la política; otro enfoque es el proceso burocrático basado en el conocimiento de cómo opera la burocracia siendo un estudio importante para implementar programas sociales, y un último punto de vista es el desarrollo organizacional centrado en las necesidades de los individuos y de las organizaciones.

Cabe señalar que los últimos enfoques de pensamiento son más convenientes a lo que concierne la política pública, ya que en ellos el ciudadano está involucrado; en lo que a mí respecta me interesa el enfoque del proceso burocrático, puesto que depende en una gran medida de la burocracia que una política pública se desarrolle de acuerdo a los objetivos establecidos en su elaboración, es por eso importante saber cómo opera la burocracia responsable de la implementación⁷. Al llevar a cabo la implementación es necesario identificar dónde hay autonomía y rutinas en la organización, haciendo modificaciones en las rutinas según se requiera y diseñando nuevas rutinas que manifiesten la intención de la política.

La implementación de las políticas

La implementación tiene diferentes etapas como la toma de decisiones, el llevarlas a la práctica por los grupos objetivo, el impacto de las decisiones y la evaluación final del proceso. Las decisiones deben de concordar con los objetivos normativos traducidos en reglamentos para que puedan ser más fácilmente ejecutados, definiendo la manera de operarlos para las situaciones concretas. Sin embargo, existen diferentes puntos de vista sobre cuántas etapas abarca el proceso de implementación y su operación.

⁷ Según Richard F. El More, (1978/ Public Policy), en su artículo “Modelos Organizacionales para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales” explica que en la burocracia se puede encontrar el predominio de la autonomía o de la rutina lo cual significa que el poder en las organizaciones está fragmentado y en pequeñas unidades que ejercen control sobre áreas específicas y un mayor control en sus operaciones internas, durante el proceso se puede ver que tanto se alejan o contrastan estas unidades los patrones establecidos.

Por otro lado, tenemos el diseño retrospectivo que comienza por la última etapa del proceso de implementación y define el comportamiento en el nivel más bajo del proceso, de donde se genera la política. El diseño retrospectivo observa un panorama general de la situación, luego analiza si los programas de implementación realmente han solucionado el problema que se está tratando, después se recaba la información sobre la distribución de recursos financieros entre las diferentes instancias y se busca cooperación entre las organizaciones que financien el proyecto. Todas estas medidas derivadas del análisis retrospectivo nos muestran que se actúa sobre la marcha alejándose de la pretensión original que se tenía para darle solución al problema, es decir, que las acciones que se realicen y recursos que se empleen deben de estar orientados a la visión que se haya planteado.

Asimismo, la implementación no únicamente abarca las acciones de quienes son responsables de efectuar la política, sino las acciones de los actores no designados; tales son los casos de implementación en los que intervienen múltiples actores, en donde se supone un sistema abierto de toma de decisiones, en la que la posibilidad de imponer la lógica de uno de los participantes es casi inexistente y la hechura de las políticas se hace incrementalmente.

Por otra parte, antes de poner en marcha el proceso de implementación es necesario evaluar los resultados de las acciones para que en cierta medida se determine si las políticas realmente logran lo que se espera de ellas. Existen factores que afectan el proceso de implementación como: los controles administrativos; las rutinas operativas de las organizaciones encargadas de la implementación que hacen a veces inflexible la puesta en marcha de la política.

En la medida en que el proceso de implementación se encuentre dominado por reglamentos, por estructuras organizativas formales y por controles administrativos rigurosos; puede ser que se incrementen los problemas en relación con las jerarquías en cuanto a la toma de decisiones lo que trae consigo un retraso en el proceso.⁸ Así

⁸ Kaufman en *The limits of Organizational Change* señala que frente a estos factores la organización tiene que innovar en su estructura, ya que de no ser así la organización se mantendrá haciendo lo mismo que en el pasado y haciéndolo de la misma forma en el presente. Autor citado por Donald S. Van Meter y Carle Van Horn en "El Proceso de Implementación de las Políticas" en *La Implementación de las Políticas*. Ed. Porrúa, México

En este sentido, Olson en "La Lógica de la Acción Colectiva" señala que una organización que no se transforma para suplir las necesidades de sus miembros y para cumplir sus metas tiende a quedar obsoleta y por tanto desaparecer.

también la falta de participación o el no involucrar al público a quien va dirigida la política, ocasiona que las relaciones internas y externas de negociación lleguen difícilmente a consensos; es posible también que el servicio brindado no cubra las expectativas o necesidades del público.

La participación favorece a formar un equipo de trabajo entre el personal, genera compromisos y permite comprender más las acciones derivadas de la política; entendiéndose así que el ingrediente principal de las políticas públicas es la participación y otro particular de la misma es que se deriva de los ciudadanos lo que le da un sentido más público a la política. Sin embargo, la participación ciudadana forma parte de los patrones culturales tradicionales. El resultado favorable que pueda tener una política pública dependerá del grado de participación de los actores involucrados en ella, lo cual permite un ambiente de estabilidad y consenso.

Cuando la política pública está dirigida a un público poco participativo, es necesario conocerlo para saber cuáles son sus necesidades y de ahí generar el interés del mismo hacia la política; lo anterior permite definir mejor el servicio que se requiere, proporcionar y clarificar objetivos. Asimismo, mientras que el público comienza a participar se requiere de personal suficiente y capacitado para que la política se desarrolle, por que puede ocurrir que el público sea más numeroso y por lo tanto, las demandas aumenten, siendo que, cuando una política está comenzando existen muchas necesidades que cubrir.

Otro punto importante es que las acciones que se realicen no estén orientadas a las causas del problema sino a la solución⁹, ya que de hacerlo así sólo se ejecutarían acciones para salir del paso, es decir, se daría sustento a una demanda de manera continua sin resolver el problema, lo adecuado sería proporcionar los medios para que aquella demanda pueda solventarse de manera definitiva o pueda ser solventada en un futuro por aquellos que la requieren. Cuando la situación que se presenta es compleja, se buscará la corresponsabilidad entre los actores y los ámbitos implicados en la respuesta al problema.

⁹ Cuando existe un problema en la satisfacción de un servicio público puede ser que los mismos ciudadanos organizados puedan suplirlo en corresponsabilidad con el gobierno. El problema es que haya medidas para evitar abusos de la autoridad y de los grupos ciudadanos que después de que han recibido un servicio quieren por decirlo así, cobrar a otros ciudadanos que también lo requieren pero que no estuvieron implicados en el suministro del mismo.

Las políticas públicas se desarrollan en contextos complejos, parten del disenso para llegar al consenso entre los actores; cada organización tiene diferentes intereses y demandas variadas; el escenario para la toma de decisiones se desenvuelve en la pluralidad, los actores perciben y valoran el problema de diversa manera; es necesario el ajuste y la negociación.

La participación ciudadana influye en la puesta en marcha de una política pública, puesto que la agenda puede quedar estructurada de acuerdo a los intereses de los ciudadanos y a la fuerza de su participación. Ahora bien, la agenda se integra por diversas demandas públicas cuya prioridad depende en cierta forma, del apoyo público que es cambiante; una de las razones del cambio del apoyo público hacia una política tiene que ver con el nivel de costos que ésta representa, lo más adecuado sería que el apoyo público se convierta en organizaciones responsables de la implementación de la política, constituyéndose participantes legítimos para la toma de decisiones. Las organizaciones responsables de la implementación deben adecuarse a los intereses de los grupos objetivo.¹⁰

Asimismo, se estudia como modificar las políticas a medida que se van traduciendo en acciones administrativas, considerando que la implementación de las políticas presenta externalidades, es decir, cuando se enfrenta a un problema, éste trae consigo a otros problemas específicos, todas las situaciones que giran alrededor de la política pública constituyen un entorno general; tomando en cuenta lo anterior, se construyen las políticas con un sentido integral del problema que se esté tratando.

El proceso de implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por personas públicas y privadas, con el propósito de realizar los objetivos previamente decididos; implica traducir decisiones en propuestas operativas con esfuerzos para realizar los cambios correspondientes a las decisiones políticas; la implementación exige seguir el curso de una multiplicidad de acciones en procesos prolongados. El modelo y la investigación que se derivan del proceso sirven para medir y explicar el desempeño del programa en vez de explicar los resultados de las políticas gubernamentales.

¹⁰ *Op. cit.* Como explica Olson las organizaciones se crean para cumplir con un objetivo que individualmente una persona no podría cumplir por tanto duran hasta dar cumplimiento al objetivo propuesto; es importante señalar que las organizaciones que se conformen a partir de una política pública deben tener como objetivo suplir la demanda específica por la cual fueron creadas y en ese sentido tienen una durabilidad.

La fase de la implementación se lleva a cabo a partir de definir claramente los objetivos y las metas, así como tener el presupuesto asignado. Pressman y Wildavsky señalan que el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen los objetivos de la política¹¹.

En cuanto a las variables que se consideran importantes y determinantes para el buen desarrollo del proceso de implementación tenemos: recursos, contexto, consenso, comportamiento e intereses del personal involucrado, participación, adaptación, claridad de objetivos de la política, autoridades, estudio de las organizaciones, legitimidad, comunicación, relaciones de poder, incentivos, multiplicidad de actores, tipo de política, entre otras. Estas variables son tomadas en cuenta en diversos casos de implementación y están incluidas en diferentes modelos.

La implementación de la política pública debe de tomar en cuenta las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad; la política a implementar tiene que cubrir tres rubros: establecer consenso interno y externo, respeto a la intención legal y la racionalidad instrumental.¹²

Asimismo, la ley estructura el proceso de implementación a través de seleccionar a las instituciones responsables,¹³ estas instituciones adquieren la jurisdicción necesaria para hacer frente a los factores que condicionan el rendimiento del personal, ya que la ley formula las normas de decisión que las dependencias deberán acatar. También, la ley puede integrar a las diferentes agencias involucradas en la implementación estableciendo un orden. La legislación debe estipular objetivos precisos, asignar a las agencias correspondientes, ofrecer medios de financiamiento, estipular incentivos para generar acuerdos de los actores hacia la política y orientar la participación hacia el logro de los objetivos.

¹¹ Pressman y Wildavsky (1998) Implementación, Ed. FCE, México.

¹² Rein Martin y Rabinovitz Francine en “La Implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción” En la Implementación de las Políticas explican que la política de la implementación está regida por tres imperativos formales: el respeto a la intención legal, el interés en la racionalidad instrumental, y el consenso interno y externo. La mejor manera de llevar a cabo la implementación es resolver los conflictos entre estos imperativos.

¹³ Según Bozeman en “Todas las organizaciones son públicas” las organizaciones públicas tienen autoridad política y ésta deriva de la ley que les da legitimidad a las acciones de los funcionarios. Esta autoridad política afecta el comportamiento y los procesos de las organizaciones que son aspectos que en problemas complejos muchas veces requieren cambios.

El estudio de la implementación se realiza basándose en un marco teórico integrado generalmente por la teoría de la organización, el impacto de las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales; a veces la implementación trae consigo una innovación en la estructura organizacional, así como la utilización de controles para que el trabajo se realice de manera efectiva y los recursos sean aprovechados. Para que el proceso de implementación se transforme en acciones administrativas se requiere conocer a las organizaciones encargadas del proceso, esto conlleva conocer su estructura, su capacidad y sus relaciones. Así podemos conocer que al implementarse una política los niveles superiores asumen responsabilidades de tipo general y que los niveles inferiores por lo tanto, deben tener la capacidad para resolver los problemas que surjan.

Generalmente, las políticas son elaboradas desde los altos niveles de la organización y ejecutadas por los niveles inferiores, los encargados de la implementación no ejercen un control directo sobre los operadores de niveles inferiores, lo cual ocasiona que éstos afecten el desempeño de la política y sean quienes le den contenido.

Al considerar el desempeño de la política es necesario tomar en cuenta que en la implementación se requieren cambios moderados cuando el consenso entorno a las metas por parte de los actores es alto y en cambio cuando se exigen grandes cambios existen conflictos entorno a las metas.¹⁴ Con esto pretendo clasificar dos tipos de políticas, las que exigen grandes cambios aunados a un consenso bajo y las que requieren cambios paulatinos con consensos altos; así el éxito de la implementación depende en cierta medida del tipo de política en cuestión

Como ya se señaló anteriormente, la implementación ve el desempeño de los programas y para su efectividad no debe de exigir demandas ingentes a las estructuras y procesos administrativos, ya que se generaría inoperatividad.

Por otro lado, el éxito de una política tiene que ver con vigilar el desempeño de la misma, para esto se recurre a un modelo básico del proceso de implementación de políticas que parte de seis variantes que vinculan a la política con el desempeño: normas y objetivos de las políticas, recursos, comunicación entre organizaciones, características de las instancias responsables, actitudes del personal encargado y

¹⁴ Donald S. Van Meter y Carle Van Horn señalan en “El Proceso de Implementación de las Políticas” que la implementación tendrá más éxito cuando solo se requieran cambios marginales y cuando el consenso entorno a las metas sea alto. Pág. 115-117. En La Implementación de las Políticas.

condiciones económicas, sociales y políticas. Es preciso tener en cuenta que cada una de las variantes afecta la prestación de servicios públicos, pero éstas pueden ser manipuladas con el fin de mejorarlos.

Este modelo centrado en los factores que determinan el desempeño de las políticas empieza por identificar los indicadores de desempeño para medir el grado de cumplimiento de las normas y objetivos de las políticas. Los objetivos se establecen por quienes elaboran las políticas y son estipulados en las normas del programa a seguir.

En cuanto a los recursos, éstos constituyen un factor importante y a veces determinante para realizar la implementación, los recursos permiten administrar eficientemente la implementación y en algunos casos al ser limitados inciden en el fracaso de los programas que integran a las políticas,¹⁵ los recursos deben de ser administrados de acuerdo a prioridades y utilizados de manera efectiva; generalmente los recursos no suelen ser suficientes, en ese sentido, habría que construir políticas públicas que con el tiempo se fueran solventando por ellas mismas.

Asimismo, la comunicación entre las organizaciones permite que los objetivos y las normas de la implementación sean comprendidos para que los actores se orienten hacia un mismo propósito, dándose cumplimiento a las intenciones de la política. La comunicación entre las organizaciones a su vez genera compromisos que llevan a la acción, al haber un acuerdo entre los diferentes actores se tiene más fuerza para adquirir los recursos necesarios para el desarrollo de la política; también si las personas que otorgan los recursos comprenden mejor los objetivos de la política y éstos les son comunicados claramente brindarán un mayor apoyo a la misma, lo cual trae un avance en el cumplimiento de las metas establecidas.

Por su parte, las instancias responsables de la implementación deben tener ciertas características en cuanto a su estructura y los atributos de su personal, para que la política tenga un desempeño favorable, lo cual conducirá a cambios en las organizaciones responsables; estas características son: la competencia y tamaño de las organizaciones, la comunicación interna, las jerarquías, los nexos entre el personal que elabora la política y la instancia, etc. Es necesario analizar cada una de estas

¹⁵ La política pública es abierta a cualquier organización ya sea de orden nacional o internacional donde se puedan obtener los recursos necesarios para que los programas que integran la política se lleven a cabo. Esto implica que la política sea sustentable pero también que las organizaciones que la integren tengan el derecho de opinar y aún de exigir ciertas medidas de desempeño así como resultados.

características y buscar adecuarlas a las metas que la política pública pretende lograr. Estos elementos pueden influir en el grado en el que los individuos se identifican con las metas de la organización, es decir si se sienten pertenecientes a los objetivos y proyectos creados por la organización tendrán una buena disposición hacia el programa.¹⁶

En cuanto a la comunicación interna de la organización es preciso que los subordinados conozcan lo que están obligados a hacer, para esto los objetivos deben estar estipulados claramente. Conocer la capacidad de quienes realizan la política es muy importante para asignar responsabilidades, por que puede haber sobrecarga de demandas que llevan a los burócratas a decidir por su cuenta distorsionándose los propósitos de la política y la adaptación del personal a la misma; a veces se requiere contratar nuevo personal o cambiar los hábitos de trabajo del personal disponible. Por esto, es necesario evaluar la preparación del personal, conocer la información que tienen acerca de la política, el tiempo en que realizan sus actividades y medir el uso eficiente de los recursos e incentivos disponibles

Respecto a las condiciones económicas, sociales y políticas éstas impactan a las políticas públicas en cuanto a los resultados, muchas veces de ahí se generan las externalidades que se van presentando durante el proceso de implementación. Las condiciones económicas tienen que ver con la suficiencia de recursos para sostener con éxito un programa de implementación. En las condiciones políticas se debe analizar que tan aceptado es el proyecto por la jurisdicción, los diferentes actores y principalmente por aquellos que otorgan los fondos para su realización, conocer las oposiciones de los grupos de interés y saber el estado de la opinión pública.

Es necesario considerar la actitud de los encargados de la implementación puesto que pueden afectar la ejecución de la política. Son tres elementos derivados del comportamiento de los encargados que influyen en el cumplimiento de la política; el primero es la comprensión que tengan de la política, ya que pueden hacerla fracasar si rechazan los objetivos de la misma; en segundo lugar está la aceptación de la política, si los que realizan la política no están convencidos de su trabajo no lo pueden realizar eficazmente; el tercer elemento es la intensidad de su respuesta a la política; los

¹⁶ Los individuos de una organización responsable de la implementación de una política van a colaborar mejor en su realización si participan desde el momento de la elaboración de la política y no sólo participan realizando acciones ya acordadas, ya que se sentirán fuera de lugar y además no están siendo tomados en cuenta, cuando ellos por pertenecer a la organización tienen el interés de ser involucrados en las acciones de la misma.

responsables de la política deben percibir que su participación proyecte considerables beneficios para un aumento significativo del apoyo hacia la política.¹⁷

Es importante que durante la implementación la burocracia siga un comportamiento acorde a los objetivos de la política, esto pudiera lograrse sobre la base de instrumentos de control administrativo que los funcionarios de alto nivel utilizarán para estructurar el comportamiento de los subordinados, estos controles no deben ser excesivos para que no sea contraproducente en la prestación de servicios. Aunado a esto tenemos que el comportamiento burocrático se explica por la estructura legal o la ausencia de tal.

Asimismo, los funcionarios deben de estar comunicados con los burócratas para que no se desvíen de los objetivos u operen a su manera. La distancia alienta la autonomía y la capacidad de decidir discrecionalmente de los niveles inferiores, aunque esto no debe impedir su participación, ya que en este nivel están más involucrados con los beneficiarios del servicio y pueden proponer mejoras de acuerdo a su experiencia, por lo que tienen una posición crítica en el proceso de prestación de los servicios. Es necesario tomar en cuenta que en una política pública el ciudadano está involucrado en la política y el papel de la burocracia disminuye.

El comportamiento de la burocracia del nivel operativo es importante, ya que la burocracia de este nivel tiene contacto directo con los ciudadanos y esto repercute en resultados favorables o no en la prestación de servicios. Es preciso tomar en cuenta que la ley da pautas a los funcionarios que muestran como dirigirse en la realización de los programas en los cuales están involucrados. La implementación puede ser afectada por el grado de conflicto o consenso en torno a las metas u objetivos, un mayor grado de consenso proporciona rapidez a la realización de acciones y también mayor desempeño de la política. El consenso puede darse en la medida en que tanto los encargados de la política, los subordinados y aún los que reciben los beneficios de esta participan en su proceso o han participado en su elaboración.

Se ha estado exponiendo el modelo de donde surgen las políticas públicas y el desarrollo que se ha venido dando de esta escuela de pensamiento pero a partir de

¹⁷ Gross y asociados "Implementing Organizational Innovations" señalan que una condicionante del consenso en la implementación es la medida en la que los subordinados o los responsables hayan participado en la misma. Autor citado por Donald S. Van Meter y Carle Van Horn en "El Proceso de Implementación de las Políticas" En La Implementación de las Políticas.

una realidad estadounidense, ahora si se considera este análisis desde una perspectiva mexicana tenemos un régimen en transición democrática, un tipo de modelo de gestión y referentes institucionales diferentes.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

CONTEXTO HISTÓRICO

El estudio de las políticas públicas en nuestro país empieza en el área académica cuando los investigadores buscan dar una explicación al actuar del gobierno¹⁸, ya que la crisis en el sistema político mexicano muestra claramente la insuficiencia del gobierno para responder a las demandas de la sociedad.

El gobierno mismo bajo presión de la sociedad en los últimos años procedió a corregir y moderar su exceso de gasto, regulación y control político. Se buscó el redimensionamiento del estado y la democratización en base al antiguo régimen donde el ámbito estatal y el aparato gubernamental crecían a la par del autoritarismo, la insurgencia social reclamaba controles democráticos y asignación eficiente de recursos públicos. La magnitud de la crisis hizo notar que el problema no redundaba en un mal cálculo del gobierno más bien la raíz estaba en el sistema político-administrativo que no tenía contrapesos reales, actuaba como si los recursos fueran ilimitados; era preciso entender que los recursos políticos y económicos requieren cuidado público.

La crisis ayudó a comprender que la escasez y los costos son componentes indispensables a considerar en toda política, lo cual exige utilizar el arte de la elección racional en la política y en las políticas.¹⁹

¹⁸ Aguilar Villanueva Luis F señala que en los años ochenta la experiencia política se ve marcada por la amplia intervención del Estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado. Estudio Introdutorio (1995), en El Estudio de las Políticas Públicas pp. 39, Editorial Porrúa, México

¹⁹ Ibidem, Aguilar Villanueva nos habla del arte de la elección pública en las políticas, ya que es preciso saber elegir entre proyectos de gobierno rivales, saber elegir bajo restricciones, y considerar cuál es la mejor opción para desarrollar los fines públicos. pp.17

El trabajo intelectual y político de la década de los ochenta ha sido saber por qué el gobierno siguió cayendo en sus errores, para saber cómo el gobierno podría ser eficaz en sus tareas y más para inquirir si el gobierno posee la capacidad de ofrecer soluciones de qué tipo y a cuáles problemas.²⁰

En ese sentido, el análisis, estudio y diseño de políticas pretende contribuir a la búsqueda por reencontrar y acotar lo que deben y pueden hacer bien los poderes del estado ; determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuáles instrumentos y opciones de acción.

En México, no creció sólo el gobierno, su organización, aparato, personal, recursos, propiedades y programa, también creció el Estado en el ámbito de los poderes, las atribuciones, y las normas generales que estrecharon la acción de los ciudadanos en cuanto a las libertades políticas y económicas. Es por ello, que el gobierno se dio a la tarea de reestructura tanto su planta laboral como sus organizaciones, algunas dejaron de existir.

Sin embargo, se comprendió que más allá del redimensionamiento estaban las políticas a construir en base a los costos y la efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los problemas públicos con responsabilidad y autoridad política.

En una perspectiva tradicional estatista las políticas públicas han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado; quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes. Las políticas son más gubernamentales que públicas en relación con la participación de la ciudadanía en ellas, es decir, que las políticas fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno.

Las diferencias y patrones culturales en las formas de relación, motivación y asociación entre individuos, grupos y organizaciones constituyen los referentes culturales e históricos del espacio social en cuestión que permiten tener un marco de análisis de la política y determinar las hipótesis de la misma para generar las medidas de acción a tomar.

²⁰ *Ibidem*, pp. 15

Por tanto, el modelo que se tiene de políticas públicas debe ser reconstruido de acuerdo a las características propias del país; dotarlo de un mayor poder explicativo y una profundidad descriptiva y prospectiva.

Un primer elemento que hace difícil transferir el modelo original estadounidense de estudio de las políticas públicas es que contiene una razón propia de las tradiciones culturales y políticas en las que surge dicho modelo. El modelo original de la hechura de políticas supone un contexto de democracia estable.

En un contexto democrático como el francés el estudio de las políticas públicas significa el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Allí la sociedad está satisfecha al elegir a sus representantes considerando que ellos van a cumplir con las propuestas establecidas. Donde el gobierno investido de autoridad, que si bien puede trabajar con sensibilidad social finalmente es poseedor de la lógica de lo público; lo público no como intersección sino como parte del Estado.²¹

Todavía más el uso y la aplicación de conceptos y categorías del estudio de las políticas públicas cuando nos movemos a realidades nacionales en las que además de diferentes tradiciones políticas y culturales, nos encontramos con regímenes en transición democrática que emanan de tradiciones autoritarias, como sería el caso de México, donde existe una débil tradición participativa, centralismo, clientelismo como acción colectiva.

En este tipo de realidades es frecuente que el análisis de políticas públicas se limite solo a estudiar la política gubernamental. Donde los agentes externos son seleccionados por el Estado trabajando con esquemas de intermediación y subordinación. Es difícilmente pensable la acción pública sin la participación, conducción, y regulación del aparato estatal tratándose de un régimen en transición democrática.²²

Formulación y diseño de políticas

²¹ Es preciso aclarar que el carácter público del Estado deviene de la sociedad. Según León y Ramírez (1999) la voluntad ciudadana, es la que le otorga el verdadero carácter público al Estado, ya que la sociedad es la esencialmente pública.

²² Cabrero señala en su artículo, "Usos y Costumbres en hechura de las políticas Públicas de México", que la participación ciudadana debe estar regulada por el gobierno en el caso de un régimen en transición democrática, a parte de esto toda acción pública debe estar fundamentada y sustentada en la ley ya sea una acción de parte del gobierno o de la sociedad, entendiendo que acción pública no quiere decir gubernamental.

Es la fase del diseño de políticas donde tenemos una visión normativa, integral y constructiva de valores democráticos de la política pública; esto se refiere a los lineamientos que estructuran la política, es decir, sus fundamentos; a lo público, donde entra la necesidad de involucrar al ciudadano mediante un proceso de información al servicio de la sociedad que capacite al ciudadano para opinar.

En esta fase es difícil abrir el proceso de una política pública al público en general, al menos entre grupos de expertos de diversa adscripción institucional se genera una discusión la cual se amplía posteriormente a los congresistas para llegar en la medida de lo posible al público. Por otro lado, en un sistema como el mexicano en esta fase no sólo es muy poco permeable la participación, sino prácticamente cerrada, pocas políticas son sancionadas por el Congreso; una política nueva se convierte en una especie de secreto de Estado, hasta que es dado a conocer al público en el cual es casi siempre irreversible. Asimismo, los grupos participantes en el diseño de políticas son grupos gubernamentales; en ocasiones, intervienen grupos consultores privados que desarrollan proyectos a la demanda del mismo gobierno, pero ellos no plantean en qué demanda quieren participar. Por otro lado, las instituciones académicas y organismos no gubernamentales están prácticamente excluidos del proceso, se les convoca a participar ante un programa de trabajo ya determinado, sino es que ya está en marcha.

En el proceso de desarrollo de políticas públicas en regímenes en transición democrática; el ciudadano común queda excluido no sólo de la deliberación, sino incluso de una explicación clara del problema. Los conceptos de política pública son utilizados para crear la imagen de que el saber está reservado al aparato gubernamental.²³

El proceso de las políticas públicas

El modelo de las políticas públicas está diseñado para desarrollarse dentro de un sistema democrático abierto y plural; que requiere de un aparato gubernamental donde se dé lugar a la opinión pública, a las demandas ciudadanas y a la inclusión de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política; mediante esto

²³ *Ibidem*, Enrique Cabrero (2000) señala que en México se excluye al ciudadano de la deliberación sino incluso de una explicación clara del problema. Asimismo, que los conceptos de la escuela de políticas públicas son utilizados para crear la imagen de que el saber está reservado al aparato gubernamental.

establecer relaciones intergubernamentales e intragubernamentales para la construcción de acuerdos y consensos que den lugar a la formación de la agenda y a la definición de problemas.

El proceso de las políticas públicas es permeable a una alta participación, es un proceso en el que las demandas tienden a presentarse de una forma integrada por lo que el proceso de políticas tiende a autorregularse. En una dinámica como esta la agenda de gobierno se deriva de una agenda pública, lo que significa que la definición de la agenda y de los problemas es de origen exógeno, es decir, realizada por agentes externos al aparato gubernamental.

En un sistema en transición democrática existe poca apertura en las estructuras de gobierno que no han sido diseñadas para ser abiertas. La definición de la agenda de gobierno es un proceso endógeno; los problemas sociales, políticos y económicos son percibidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política donde se plantean las políticas a seguir para su resolución y donde se realiza el ajuste mutuo entre camarillas internas. Difícilmente los agentes independientes pueden desarrollar suficiente conocimiento de tema por la ausencia de información que a veces es atesorada por las organizaciones gubernamentales o grupos que las integran; en otros casos los agentes no tienen el conocimiento por falta de recursos.²⁴

La demanda se desarrollada desde el gobierno en la opinión pública, mediante algunos grupos de presión, sindicales, empresariales o de otro tipo. El Estado se reserva el derecho de admisión, los participantes no gubernamentales tienen capacidad de influencia muy limitada, subordinados a la autoridad pública participan en un escenario de fuerte presión; las políticas se derivan al interior de la estructura gubernamental.

Implementación de políticas

La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica plasmada en un estatuto. Decisión que identifica el problema que debe tratarse, acuerda el objetivo a lograr y estructura el proceso de implementación. Según el modelo estadounidense después del análisis de las políticas se pasa a la implementación, para lo cual es

²⁴ Cabrero “Usos y Costumbres en hechura de las Políticas Publicas de México” Gestión y Política Pública Vol. IX, 2000.

necesario incorporar una red diversificada de agencias ejecutoras donde se incluyen agencias no gubernamentales. El problema fundamental de la implementación de políticas en un escenario de este tipo es la coordinación, ya que las organizaciones ejecutoras son distintas y con diferentes intereses sobre el direccionamiento de la política; es por eso necesario que en la estructura legal se precisen las tareas y obligaciones de los diferentes actores.

En la implementación, se establecen dinámicas de cogestión de programas y políticas en las que la ciudadanía asume una responsabilidad más directa sobre la calidad y supervisión de los programas. Las estructuras involucradas en la producción de políticas, deberían mantenerse en la medida en que son capaces de cubrir los requisitos y logros que las propias políticas definieron en su fase de diseño.

Los sistemas de control de gestión se imponen desde el gobierno y están diseñados hacia resultados, los patrones de innovación organizacional surgen en las agencias participantes; la participación no exclusivamente de agencias de gobierno estatales y locales, sino también para la participación de cooperativas, ONG's y empresas privadas en la hechura de políticas.

En un modelo como el mexicano la fase de implementación ha sido por tradición un monopolio estatal y programas han surgido como dependencias, pero la gestión sigue siendo la misma; los problemas de la burocracia no se resuelven señalando que los programas que se dirigen están orientados a la innovación y calidad sino haciendo esto efectivo en la forma de trabajar, adecuando los conceptos de un modelo a las necesidades de la organización.

Por otro lado, existen experiencias de concesión de servicios en gobiernos locales pero no hay flexibilidad en los sistemas de gestión ni una responsabilidad cierta frente a los usuarios; también se han construido agencias privadas fantasmas que no interactúan con la población; que funcionan como estructuras profesionales cerradas. Los arreglos que se hacen en el gobierno son internos y de coaliciones cerradas o si en un programa participa una organización privada funcionan como lo hace una gubernamental.

Con lo anterior podemos considerar que en México existe una gestión de políticas públicas gubernamentales, que ésta no se inclina a la incorporación de ONG's, puesto que no existe una relación adecuada entre estas y el gobierno, no hay una buena

negociación; la opinión pública no da credibilidad a que privados participen en políticas gubernamentales y aun las agencias gubernamentales no aceptan este hecho.

Los referentes institucionales de las políticas públicas

La política pública debe estar fundamentada en una ley que permita la participación del ciudadano en el proceso de implementación, que pueda exigir estar informado, señalar lineamientos que obliguen a los funcionarios a cumplir con las disposiciones legales y los objetivos de la política; así el compromiso que asumen los funcionarios frente a la política, depende de la capacidad de la ley para institucionalizar una manera de operar seleccionando tanto a las organizaciones responsables como a los funcionarios; estos últimos con la capacidad de propiciar buenas relaciones de trabajo con las diversas autoridades, ya que es una dificultad para los actores que integran una política responder a las diferentes autoridades que muchas veces perciben a la política de acuerdo a sus intereses.

Algunas cualidades en el proceso democrático estadounidense de políticas públicas son: rendición de cuentas, transparencia en la información, regulación de pesos y contrapesos, y profesionalización de los funcionarios.

En los regímenes en transición no hay referentes institucionales claros; la rendición de cuentas es una práctica poco común en sistemas de tradición cerrada, donde la rendición de cuentas es un informe de lo que se quiere mostrar del trabajo realizado y donde el público no puede cuestionar sobre otros asuntos.

La transparencia es en buena medida simulada, dado que las agencias responsables de la fiscalización y el control no tienen la información y la capacidad técnica o, en ocasiones, los incentivos suficientes para realizar su labor. La función de regulación entre poderes es insuficiente, no se cuenta con los elementos necesarios para realizar contrapesos reales.

La profesionalización de los servidores públicos es inexistente jurídicamente; en el caso de México se aprobó la ley de servicio civil de carrera pero aún no se lleva a la práctica o es muy débil su ejecución.²⁵

Por otro lado la movilidad entre dependencias gubernamentales es intensa y los compromisos institucionales muy por debajo de los compromisos con la camarilla. El marco legal es opcional dado que puede ser negociable.

Según Enrique Cabrero la transferencia del modelo de políticas públicas se dificulta cuando la realidad en que se aplica ya sea por tradición o por un proceso de transición, no permite tener claro los referentes institucionales de los actores, es decir, una realidad en la que las reglas del juego se mueven constantemente y las premisas son laxas, en que la discrecionalidad de los actores y sus preferencias no son acotadas por marcos de regulación eficaces²⁶. Un débil análisis por insistir en utilizar como receta las rutinas aprendidas para otro tipo de contextos donde las relaciones entre actores tienden a ser indirectas e intermediadas, estructuras de intermediación, dialogo indirecto, negociación subterránea; patrones que llevados al ámbito social crean un espacio perfecto para el surgimiento de estructuras clientelares donde los consensos o foros tienden a ser simulación, donde la acción colectiva lucha por espacios de poder y la cooperación es percibida como un medio para estos fines.²⁷

Por otro lado, el modelo supone una dinámica organizacional inclinada a la relación directa entre actores tendiente a la cooperación como función de integración, pero en las estructuras gubernamentales del país se tiene la verticalidad y la comunicación se realiza de arriba hacia abajo. La autoridad fuerte es una especie de necesidad vital y no un jefe centrado en la coordinación.

La vida política se vive de una forma diferente, el conflicto latente es uno de los rasgos más comunes de la vida colectiva; según el contexto cultural el modelo de políticas públicas tiene limitaciones, es necesario adecuarlo o incluso reconstruirlo.

²⁵ Uvalle (2000) En vista de la ausencia de un sistema profesionalizado de servicio civil, la racionalidad de las camarillas, la que generalmente se impone sobre los objetivos de las instituciones y el sistema tradicional de incentivos han sido el mecanismo más claro de ascenso en la administración pública gubernamental.

²⁶ Cabrero Mendoza Enrique (2000), "Usos y Costumbres en hechura de las políticas Publicas de México", en Gestión y Política Publica Vol. IX, México.

²⁷ Es necesario entender que no se tiene que transferir un modelo diseñado desde una realidad diferente a la nuestra sino construir uno tomando como referentes los modelos existentes.

De la política pública se llega a la política gubernamental, de un sistema propenso a la permeabilidad, se llega a un sistema propenso cerrado, de un proceso de políticas abiertas de entradas y salidas múltiples se llega a un proceso selectivo y de actores en grupos; y de una dinámica de consulta y dialogo amplio se llega una intermediación y control.²⁸

Las características de este sistema son la verticalidad, el caciquismo, los agentes espectadores, la subordinación distante a la autoridad. Lo que constituye un esquema simplificado de la realidad mexicana.

El modelo de políticas públicas queda limitado y lo que sigue es incorporar selectivamente los métodos y conceptos de este campo de estudio; haciéndolos una práctica real. El modelo de políticas públicas es entendido como un método de análisis por construirse para responder así al cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades. El trabajo del administrador público será entender y conocer con mayor profundidad dicho modelo y las contribuciones del análisis de políticas públicas serán entender mejor la acción pública.

Evaluación de las políticas

Aquí se reencuentran los dos componentes del campo de las políticas, por una parte la necesidad de tener claro si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las acertadas, es decir, si los impactos finales fueron los esperados y por otra si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción. Esta fase del proceso discute en torno a la necesaria constitución de comités ciudadanos como mecanismo de monitoreo de las políticas.

En el contexto mexicano desde el gobierno se define la agenda, diseña las políticas y las implementa, además se decide si fueron acertadas o no. Hay agentes que observan solo fragmentos del proceso de las políticas, pero existen falta en los flujos de información. La ciudadanía da poco crédito a la información oficial y la burocracia gubernamental da poco crédito y valor a la opinión ciudadana. Sin embargo, es preciso

²⁸ Cabrero Mendoza Enrique (2000), "Usos y Costumbres en hechura de las políticas Publicas de México", en Gestión y Política Publica Vol. IX, México.

entender que sin información pública, sin acceso a los procesos internos, el desarrollo de la disciplina en el país está prácticamente paralizado.²⁹

Las políticas públicas constituyen una disciplina al servicio de y para la democracia, por ello se requiere la orientación participativa democrática en la hechura de las políticas y sus procesos decisorios. Como un elemento promotor de la democracia, por así decirlo, esta disciplina parte desde su conformación del supuesto de una acción de gobierno en un régimen proclive a ciertas prácticas democráticas e institucionalmente diseñadas sobre esta base. Es así que un Estado que se quiera consolidar y avanzar en la democracia necesita introducir en su aparato de gobierno esta disciplina como práctica real, ya que dirigir la sociedad en marcos de la democracia y la pluralidad va aunado a la utilización de políticas con significado público.

El carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público³⁰ de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social.

Las políticas del gobierno son públicas, pero cuando nos referimos a políticas públicas esto implica políticas con un carácter tecnológico³¹, complejidad analítica, disciplinaria, metodológica y teórica. El gobierno que trabaja sobre la base de políticas públicas no es unilateral porque toma en cuenta a la sociedad³², es necesario entender a las políticas públicas en un amplio sentido de corresponsabilidad ciudadana su adopción amplia el carácter público del gobierno y de la administración gubernamental.

La política pública constituye la suma de actividades públicas tanto de orden gubernamental, como de los múltiples grupos, actores y agentes que inciden en la sociedad civil (sociedad ciudadana) y que afectan, incurren e influyen en la vida de los ciudadanos. La política pública requiere una ciudadanía capaz de enfrentar

²⁹ *Ibidem*, Es preciso entender que sin información pública, sin acceso a los procesos internos, el desarrollo de la disciplina en el país está prácticamente paralizado.

³⁰ *Ibidem* Enrique Cabrero Mendoza explica que lo público como intersección significa una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana; es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organización (el ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.

³¹ Uvalle Berrones señala que las políticas públicas es una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar la vida ciudadana. En Derroteros de la vida pública

³² *Ibidem*. Uvalle señala que en la medida en que la sociedad participa, coopera y es corresponsable, la función de gobierno no puede desarrollarse de manera vertical ni uniforme.

cuestiones de política, reflexionar sobre sus problemas y abierta a tomar en consideración las políticas de acción que podrían satisfacer sus necesidades, movilizarse basándose en ello, para que sus decisiones sean consideradas en la agenda. Una política pública efectiva no puede prescindir de lo anterior y si la ciudadanía no se moviliza es necesario que los decisores den mayor capacidad de decisión, de poder y oportunidad de actuar a la misma.

SEGUNDO CAPÍTULO
SOBRE EL CIUDADANO

SEGUNDO CAPÍTULO

SOBRE EL CIUDADANO

CONCEPTO

El individuo obra por interés, busca por ello asociarse y con esto alcanza su conservación. Este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo formado por la unión de todos los otros, llamado ciudad. Así, los asociados toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el nombre de ciudadanos¹; el término se aproxima mucho al significado original del vocablo civitas (del que procede la palabra 'ciudad' la "polis"), el ciudadano es también un miembro libre con capacidad de gobierno. El nacimiento de la ciudad-estado significó que el hombre recibía además de su vida privada, una especie de segunda vida, su vida política donde entra la acción y el discurso. Ahora el ciudadano pertenece a dos órdenes de existencia y hay una distinción entre lo que es suyo y lo que es comunal².

La ciudad es la asociación en la que vive, crece y madura el individuo. La educación que se da allí va encaminada a que los individuos aspiren al bien de todos y gracias a la observación, la experiencia y el debate los ciudadanos podrían adquirir un mejor conocimiento de su ciudad, de sus compatriotas y esto los ayudaría a discriminar el bien común diferenciándolo de sus intereses privados o personales.

La ciudadanía reposa sobre el conjunto de valores y supuestos del individualismo, el ciudadano, antes que otra cosa es un individuo y como tal es la realidad básica de la vida social.

ANTECEDENTES

El ciudadano es un individuo perteneciente a una sociedad política determinada y debe responder al pacto que ha concertado con los que la constituyen. En la idea griega de ciudadanía, tal y como la expresó Aristóteles, los ciudadanos tenían el derecho a participar en las funciones legislativas y judiciales de su comunidad política. La asamblea era el lugar donde los ciudadanos, hombres libres, se reunían para

¹ Rousseau Jean-Jacques, (1930) *Contrat Social*, Editions Rieder, Paris,

² Arendt Hannah, (1974), *La condición Humana*, Ed. Seix Barral, Barcelona.

aprobar y rechazar leyes, decidir en forma directa acerca sobre las medidas políticas, discutir aspectos de la religión y aceptar diversas propuestas. Sin embargo, no asistían a las asambleas los ciudadanos pobres y menos relacionados, la participación en los cuerpos políticos de las ciudades se restringió al principio a los grupos apoderados, pero poco a poco consiguió integrarse al sistema la gente común.

Al principio cuando el gobierno popular fue introducido en Grecia el derecho a participar en el gobierno de este sistema político estaba restringido sólo a los patricios o aristócratas. Con el tiempo, en otras ciudades como Roma se empezó a otorgar la ciudadanía a habitantes de menores condiciones socio-económicas que reclamaron su derecho a participar, pero por qué querían obtener la ciudadanía, cuáles eran esos derechos y privilegios que estaban autorizados a gozar.

Las medidas que se utilizaron para que los ciudadanos pudieran participar eran diseñadas para ciudades pequeñas que con el tiempo crecieron y se unieron a otras o se integraron a un Estado y la posibilidad de reunirse para discutir sobre los asuntos comunes fue limitada.

Al principio para los griegos, aunque introdujeron el concepto del ciudadano este no fue entendido de la manera como ahora se percibe; las reglas de la sociedad eran otras, se permitía la esclavitud y no todos eran ciudadanos sino aquellos que tenían una propiedad, grupos con poder económico o sólo cierto número de miembros.

Ciertamente, el individuo que obtenía la ciudadanía tenía la seguridad de gozar de un conjunto de libertades que se fueron desarrollando; al grado tal que con la libertad de expresión permite al ciudadano tiene autonomía y juicio moral; sin embargo, no se brinda la misma atención, sino a los intereses de aquellas personas que tienen voz para defenderlos.

El derecho a la ciudadanía era cautelosamente protegido y raramente se otorgaba a los extranjeros. Se podía gozar de la ciudadanía ateniense cuando ambos progenitores fuesen ciudadanos atenienses, la ciudadanía era un privilegio hereditario fundado en lazos primordiales de parentesco. En la actualidad, la ciudadanía no se hereda, constituye un derecho del individuo que nace dentro de un territorio que conforma un Estado.

Las ciudades crecieron en territorio y población, hubo entonces la necesidad de integrarse a una entidad más amplia constituyendo un Estado. De esta manera, las ciudades podrían defenderse de sus enemigos pero serían unidades subordinadas de gobierno; esto trajo un beneficio para los ciudadanos, el Estado por medio del gobierno haría respetar las leyes establecidas aun por medio de la fuerza coercitiva. Sin embargo, el pueblo ya no podría reunirse en una misma asamblea para elegir las políticas y reglas que lo regiría, tendría entonces que elegir a representantes constituyéndose así lo que hoy llamamos gobierno representativo.

Tal es el caso de la ciudad ateniense que creció a tal grado que la posibilidad de participar de los ciudadanos en la asamblea disminuyó gradualmente, el gran número de ciudadanos entorpecía la oportunidad de expresar o escuchar las propuestas de todos los miembros, algunos ya no asistían por que donde tenía lugar la asamblea estaba muy retirado; siendo que, las decisiones importantes ya no eran bien concertadas. Todo esto trajo la desintegración de la ciudad e hizo más fácil su conquista.

En las ciudades integradas en un Estado el ciudadano podía disfrutar de una libertad común y de la protección de la autoridad, las autoridades estaban comprometidas a proteger al ciudadano pero este tenía un carácter pasivo.

El ciudadano integrado a un Estado buscaba tener seguridad en cuanto a su familia y propiedad privada. En un sentido, lo que más importaba a los ciudadanos era la propiedad privada, ya que según Walzer los hombres encuentran su felicidad en aquello que constituye el ámbito privado, así, la comunidad política resulta un marco necesario, disposiciones externas y no una vida en común.³ Los ciudadanos se distinguen por su derecho a la protección y no por su derecho a obtener cargos públicos, sin embargo, Hannah Arendt señala que la mayor distinción que puede tener un ciudadano es el realizarse en el servicio público.⁴ En los Estados democráticos el voto forma parte de los elementos incluidos en el título de ciudadano.

Más adelante, no fue suficiente con reconocer una ciudadanía activa, se busco introducir valores republicanos frente a las presiones del Estado monárquico o liberal; un ejemplo de ello es el caso de Francia donde se buscó una ciudadanía activa, pero no hubo resultados favorables por su vasto territorio, heterogéneo y dividido. Esta

³ Walzer Michael, Guerra, Política y Moral, Cáp. 5, Paidós, 2002

⁴ Arendt Hannah, De la historia a la Acción, Paidós, 1995

pretensión constituyó al radicalismo jacobino, después le siguió el republicanismo que evoca una alternativa para la vida apolítica de los ciudadanos modernos, que no solo se debe reanimar frente a dificultades en la esfera privada.

LA CIUDADANÍA Y EL REFERENTE INSTITUCIONAL

Los ciudadanos juntos o por separado se conducen de acuerdo a ciertas instituciones que han adoptado, éstas muestran el modo de hacer las cosas; lo cual incluye la acción, la reflexión y la orientación normativa en lo que se hace. Las instituciones pueden ser formales o informales; dentro de las formales podemos mencionar a la ley, que constituye una de las fuentes fundamentales de la legitimidad del Estado, aparejada con la expresión de la voluntad ciudadana, requerida para materializar su existencia. A su vez, la ley incluye otras instituciones como sistemas de partidos, gobiernos locales, división de poderes, entre otras.

Las instituciones sirven para garantizar los bienes, la seguridad y el bienestar de modo equilibrado, así como el desarrollo integral de los ciudadanos, por tanto, las respetan y cuidan que se cumplan mientras éstas sean una respuesta a sus demandas.

En este sentido, los ciudadanos cuentan con garantías que permiten hacer valer sus derechos frente a los demás y ver satisfechas sus necesidades. Ciertos derechos que un ciudadano debe poseer son: derecho a participar, derecho a expresar sus puntos de vista sobre los asuntos políticos, derecho a escuchar y saber las propuestas de los demás ciudadanos, derecho a poder discutir los asuntos públicos con otros, derecho a votar, derecho a ser votado, derecho a participar en la estructuración de la agenda, derecho a estar informado, libertad de palabra, etc. No basta que los derechos estén plasmados en la ley, es necesario que éstos sean efectivos y estén disponibles a todo ciudadano en la práctica, ya que de no ser así los individuos no son realmente ciudadanos, sino súbditos que están bajo el dominio del cuerpo político que constituyeron.

Los ciudadanos son sujetos con autoridad pero también participes con ella, es decir, están sometidos a las leyes, integradas en un sólo cuerpo formando una constitución donde se anuncia como habrán de adoptarse las decisiones de la asociación, se aseguran los derechos y deberes fundamentales, se establecen los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden exigir responsabilidad a sus líderes

políticos, y se llega a un consenso entre la sociedad sobre las reglas y los principios que los regirán.

Una constitución bien diseñada ayuda a que las instituciones permanezcan, bajo ésta los ciudadanos quedan igualmente cualificados para participar en el proceso de la toma de decisiones sobre las políticas que se vayan a alcanzar.

Los ciudadanos han creado la constitución para la salvaguarda de sus intereses; siendo la ley un instrumento a su disposición. Así la ley puede ser modificada cuando ya no satisface las necesidades de los individuos, cuando ya no es útil, pero esto tendrá que venir de la voluntad de todos⁵.

La obediencia a la ley es una conducta de los ciudadanos, la guardan cuando reconocen la autoridad que ellos mismos le han dado; así entienden que al obedecerla satisfacen su propio interés. La obediencia a la ley no se impone se obtiene mediante la persuasión que se realiza mediante el discurso. Con la ley los ciudadanos quedan obligados entre sí y hacia el todo, la obedecen por utilidad, por el bien que con ello obtienen. Si el ciudadano entiende que la ley es un instrumento a su favor se siente perteneciente a la comunidad y por lo tanto lucha a favor de su desarrollo. La voluntad general expresada en la ley tiene como objetivo el bien general, parte de todos para aplicarse a todos, así todo acto de ley obliga a todos o les otorga un derecho.

De esta manera, los ciudadanos tienen la obligación de elegir de manera libre e imparcial a los que ocuparán los cargos públicos; tienen derecho a expresarse sobre los asuntos políticos y aún a criticar los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico y la ideología prevaleciente. Con la libertad de expresión los ciudadanos participan efectivamente en la vida política, pueden persuadir a otros sobre sus perspectivas y al escuchar lo que otros dicen adquieren una comprensión de los asuntos concernientes a todos, de las acciones y políticas que se van a seguir, sumando a lo anterior el derecho que tienen de solicitar fuentes de información alternativas; así, la posibilidad de participar crece cuando disponen de suficiente información y cuando ésta no viene solamente de una fuente.

⁵ Rousseau Jean-Jacques, (1930) *Contrat Social*, Editions Rieder, Paris,

Asimismo, los ciudadanos tienen el derecho de constituir asociaciones u organizaciones incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes. Estos derechos y obligaciones han sido adquiridos por los ciudadanos con el paso del tiempo; fue en el siglo XIII que en Inglaterra los ciudadanos eligieron a sus representantes y las colonias americanas tiempo después en el siglo XVIII; ya para esta época se empezaron a constituir los partidos políticos en Suecia e Inglaterra. Pese a esto el derecho a participar en la vida política estaba todavía restringido, fue hasta el siglo XX que ya se llevaba también en la práctica. Aunque la visión de lo concerniente a participar en la vida política ha cambiado, en la actualidad el hecho de que los adultos de un Estado elijan a sus representantes no significa que estén incluidos, ya que la participación efectiva no sólo gira alrededor del voto, sino que es tan amplia como **se requiera ampliar** el nivel de mejoramiento de la comunidad.

Con la ley se adquieren derechos y responsabilidades, sobre esto último quisiera profundizar, la responsabilidad. Por una parte, existe la responsabilidad moral que implica basarse en los principios adoptados se tomarán las decisiones comunes previa reflexión, consideración y deliberación de las partes; así el gobierno adoptará decisiones y sus políticas irán orientadas a alcanzar los principios de justicia, equidad, imparcialidad, bienestar y seguridad. Segundo, los hombres y las mujeres que no son directamente responsables mediante la deliberación, la decisión, y la acción común en favor de las políticas que determinan sus vidas comunes, en realidad no son libres.⁶ Cuando los ciudadanos ya no pudieron directamente deliberar, discutir y ocuparse de los asuntos comunes eligieron representantes, pero ello no significaría su desinterés por los asuntos públicos. Sin embargo, con el paso del tiempo en la actualidad en algunos Estados los ciudadanos han desistido de ocuparse o interesarse en los asuntos públicos, dejando a los representantes decidir bajo su criterio sobre éstos.

Los ciudadanos pueden asegurar que sus asuntos sean bien atendidos por los cargos públicos tomando parte en la realización de la agenda de gobierno, exigiendo una rendición de cuentas a sus representantes y eligiéndolos frecuentemente para mantener su control hacia ellos.

La ley instituye al ciudadano como soberano con autoridad y capacidad de gobierno para tener parte en los asuntos públicos, y como particular que relacionado con otros busca la satisfacción de sus necesidades en el espacio público, sin dejar a un lado su

⁶ Barber (1986) En *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Obra citada por Frederickson en *Hacia una teoría del público para la administración pública*, Pág 19-20

responsabilidad de guardar el orden social, de producir, de desarrollarse; “preocupándose todos por la felicidad de cada uno de ellos sin apropiarse de la palabra cada uno.”⁷ Así con la capacidad de gobierno del ciudadano se mantiene la esfera pública y la potencialidad del individuo se suma a la de sus compañeros.

Esta capacidad de gobierno sólo es una realidad donde palabra y acto no se han separado, donde las palabras no están vacías y los hechos no son brutales, palabras empleadas para descubrir realidades y actos que establecen relaciones y crean nuevas realidades. Es el individuo actuando exponiéndose a los demás⁸.

El carácter de autoridad de un individuo se deriva de su conexión con la idea de una forma correcta de hacer las cosas, así el ciudadano como autoridad debe vigilar el cumplimiento y la conservación de lo instituido, así como de perseguir el interés general. Si el ciudadano es soberano entonces es autoridad frente a los otros por lo que se somete a ellos que también son autoridad, teniendo los mismos derechos y obligaciones así como las mismas condiciones para desarrollarse, es decir, las mismas oportunidades. Un pueblo soberano, no sólo tenía habilidad para autogobernarse sino que poseía todos los recursos e instituciones necesarias para ello, por esta razón es que los ciudadanos son capaces de sojuzgar por ellos mismos lo que los rodea sin depender del Estado.

El ciudadano sujeto de derechos y obligaciones a veces desarrolla su papel limitadamente tal vez por que ha perdido la responsabilidad de lo que ha instituido, de hacer valer sus creencias y sus ideales, considerando quizás que sólo sus representantes están obligados. En este sentido, Olson nos habla de individuos racionales y egoístas que sólo buscan materializar su propio interés y también se puede hablar de individuos con actitud apática conformista⁹, así consideramos a una sociedad instituyente, sociedad ciudadana, que trabaja sobre la sociedad instituida.¹⁰ Con esto, podemos considerar que de manera idónea todos pueden ser ciudadanos pero no todos quieren serlo, si el individuo es ciudadano aquel individuo produce para

⁷ Locke Jonh (1969) Ensayos sobre el gobierno civil, Ed. Aguilar, México.

Un ciudadano es aquel capaz de alcanzar por sí mismo sus necesidades particulares y con la capacidad de asociarse con otros para alcanzar los objetivos que por si solo no podría alcanzar. Desde mi punto de vista ser ciudadano supone ser independiente en el aspecto económico, político y social. Un ser capaz de producir.

⁸ Arendt Hannah, (1974) La Condición Humana, Ed. Seix Barral, Barcelona.

⁹ Mancur Olson, (1992), La Lógica de la Acción Colectiva, Ed. Limusa, México.

¹⁰ Castoriadis Cornelius,(2000) en su obra Ciudadanos sin Brújula, señala que la sociedad instituida que es siempre trabajada por la sociedad instituyente, fluyendo bajo lo imaginario social establecido siempre lo imaginario radical. Pág. 54.

ayudar a los otros que solo pueden dedicarse a solventar sus propias necesidades, de acuerdo a Hannah Arendt se comporta como señor y amo de toda la Tierra, es dueño de sí mismo y de sus actos, utiliza las cosas para construir no para que éstas le sirvan para facilitar las labores de su propio proceso vital¹¹.

Las instituciones se desarrollan cuando hay consenso, es por eso que aunque exista pluralidad y diversidad de culturas en un mismo territorio se debe considerar las diferencias, poder llegar a acuerdos adoptando las políticas a los derechos y las demandas de los grupos, los que manejan los cargos públicos tendrán que tener talento para la conciliación, habilidad para negociar, dar soluciones y generar compromisos entre las partes haciendo más manejables los conflictos. Las diferencias culturales entre los grupos de ciudadanos deben de considerarse como algo que puede enriquecer el desarrollo de los mismos; que las diferencias produzcan un nivel más elevado de comprensión, tolerancia y consenso.

Los ciudadanos crean nuevas instituciones que poco a poco son aceptadas y comprendidas cuando perciben su funcionalidad, así la representatividad fue una institución que al principio no era considerada como válida para el desarrollo de la capacidad del ciudadano. Por otra parte, las instituciones siempre serán limitadas, es decir, que los ciudadanos elijan a sus representantes disminuye la posibilidad de que ellos puedan incorporarse al proceso de gobierno.

Como ya he señalado anteriormente las instituciones tienen limitaciones no pueden garantizar que los ciudadanos efectúen la acción y el discurso; por tanto, no son las que crean a los ciudadanos, sino que éstas son creadas por ellos, el gobierno es que se encarga de conservarlas no puede pretender crear ciudadanos ni tomar esa responsabilidad que solo a ellos confiere. Tal es el caso de algunos programas impulsados por el Instituto Federal Electoral que promueven valores y prácticas democráticas, transmitiendo conocimientos sobre la ciudadanía, pero sin generar nuevas capacidades, esto sucede por que no se considera la opinión de quienes van a participar en los proyectos y por que éstos no tienen un carácter práctico; es por eso que los proyectos de gobierno deben dirigirse a intereses comunes y desarrollarse involucrando a los ciudadanos para formar compromisos.¹²

¹¹ Arendt Hannah, (1974) *La Condición Humana*, Ed. Seix Barral, Barcelona

¹² En el plan trianual de creación de ciudadanía (2000-2003), del Instituto Federal Electoral, éste se presenta como una institución con la responsabilidad de contribuir a la formación de ciudadanos y de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos siendo que los ciudadanos se forman en la

Son los ciudadanos quienes pueden lograr que siempre haya acción pública y que sus derechos sean efectivos cuando instituyen esto en la ley. Así en Suecia los referendos sobre cuestiones nacionales son permitidos y obligatorios para reformas constitucionales. Las instituciones operadas por los cargos públicos tienen que ser efectivas al grado de generar nuevas actitudes y comportamientos en los ciudadanos, sin embargo aquellos que se encargan de hacerlas válidas sólo lo hacen de manera que éstas transmitan conocimientos.

Las instituciones pueden desarrollar las capacidades de los ciudadanos cuando estén involucrados en los procesos, puedan manifestarse y escuchar las propuestas y elegir las convenientes. Así las soluciones y propuestas se materialicen en resultados, que realmente los ciudadanos ejerzan su derecho a expresarse, teniendo voz para defender sus intereses. Instituciones efectivas llevadas a la práctica y preservadas por los ciudadanos; quienes a veces dejan a sus representantes la responsabilidad de esto dándoles una autoridad mayor que les permite tomar decisiones importantes y no al margen de los valores ni de las instituciones establecidas, decisiones dirigidas, en ciertos casos, a intereses de algunos grupos. Explica Dahl que no sólo delegan autoridad a sus representantes, sino en última instancia a administradores, burócratas y funcionarios, de tal forma que si no hay instituciones fortalecidas por los ciudadanos, éstos no pueden influir en las decisiones de su gobierno. Por tal motivo es necesario que el ciudadano esté incluido en cómo se llevarán a cabo las políticas que dan efectividad a las instituciones¹³. Son los ciudadanos quienes se deben preocupar en crear instituciones que los doten de mayores oportunidades para la participación política.

EL CIUDADANO Y LA VIDA PÚBLICA

Un ciudadano pleno, es aquel que ya no está afanado por satisfacer sus necesidades básicas, aquel que considera los intereses de otros, asume la responsabilidad con el todo, y puede comprometerse libremente con otros. Sobre la base de esto podemos considerar que en un país con una economía capitalista los ciudadanos que son desiguales en bienes económicos difícilmente serán iguales políticamente y aún si

sociedad misma y que ellos tienen la responsabilidad de hacer valer sus derechos y de buscar la satisfacción de sus intereses.

¹³ Dahl Robert (1999) La Democracia: Una Guía para los ciudadanos, Taurus, México

carecen de medios para desarrollarse en su carácter público y privado; sin embargo, si estamos hablando de ciudadanos entonces podemos considerar que éstos no sólo trabajan a favor de su desarrollo sino pretenden contribuir al crecimiento de los demás.

Por otro lado, si la sociedad produce y el mercado genera crecimiento económico, éstos constituyen condiciones favorables para el desarrollo de las instituciones, ya que se generan recursos para que se hagan reales, atendiendo de esta forma las diferentes demandas de los ciudadanos.

Ciertos grupos de ciudadanos constituyen entidades económicas cuyo objetivo principal es el beneficio económico que debe estar guiado hacia la distribución de la riqueza y no por los incentivos del interés propio. El Estado mediante el gobierno tiene un papel importante en la coordinación de las entidades económicas para la asignación de recursos y provisión de servicios a la población; de ahí la importancia de la intervención estatal en la economía para tener instituciones reales que hagan funcionar al mercado; así, exista un verdadero derecho de propiedad, obligación por medio de la ley a que las entidades económicas cumplan sus contratos y prevención de monopolios.

La ciudadanía implica una sociedad productiva, con mejor calidad de vida; también, un gobierno legítimo, transparente, con apego a la ley y que rinde cuentas. No se puede considerar a un país como democrático cuando en éste se acrecienta la pobreza, cuando al individuo no se le reconoce como ciudadano ni se le respetan sus derechos, “cuando en la vida pública no hay desarrollo, eficiencia ni productividad, más aún si la vida privada carece de estímulos que permitan desarrollar las capacidades que tiene.”

14

Es por eso que la responsabilidad del ciudadano va orientada hacia el bienestar general, el ciudadano tiene que ver por la prosperidad de su comunidad, el comprometerse en las actividades públicas está exclusivamente destinado a ellos. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta la fragilidad y limitaciones de las instituciones humanas. Las leyes que sirven para la estabilidad de los asuntos humanos tienen limitaciones y una de ellas es no poder guardar la acción dentro del cuerpo político, salvaguardarla de todas las frustraciones que la obstruyen, como que el individuo se aleje totalmente de los asuntos públicos, se centre en lo privado dedicándose, en

¹⁴ Juan Carlos León, (1999) “La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia”, México, coedición Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Editorial Plaza y Valdés.

términos de Arendt, a la labor y no al trabajo, ya que el segundo crea un valor agregado en donde se ha aplicado la acción, es el contenido de la misma, dicho valor no es de uso particular sino público, no para servirse así mismo sino a los demás.¹⁵

No puede llamarse ciudadano ni mucho menos serlo aquel que vaya en contra de la ley, excepto cuando por medio de la deliberación pública se llega a un acuerdo para reformarla. Es necesario entonces que se entienda que es conveniente para el mismo individuo someterse a la ley, vigilar su cumplimiento y desenvolverse de acuerdo a las instituciones establecidas sabiendo que con ello obtendrá beneficios y materializará sus intereses, ya que por medio de estas instituciones los ciudadanos protegen sus derechos y adquieren nuevas oportunidades para participar. Es preciso que entienda que estar bajo la ley es su mejor opción, ya que así se encontrará protegido; asimismo, debe buscar que la ley sea siempre un instrumento al servicio del interés público.

Según Castoriadis, los individuos son el imaginario instituyente que crea a la sociedad donde la conjugación de estructuras privadas y públicas sustentan su razón de ser en que lo público es la clave para situar la formación de lo privado, representa la base para proteger su conservación productiva¹⁶.

Con esto podemos considerar que son los individuos relacionados que crean el espacio público donde se agrupa la pluralidad y la diversidad por una utilidad común; por tanto, es el espacio donde se articulan acuerdos, reglas y compromisos, todo aquello que favorece la coexistencia social y política. La vida pública tiene un valor propio y distinto, tiene su moralidad, sus normas. De ella nos queda el énfasis en la virtud de los ciudadanos y en la certeza de que hay un bien público más allá de los intereses privados. De ahí la importancia que tienen los individuos como ciudadanos, de ellos depende el funcionamiento de lo que han creado, de participar y de corresponsabilizarse en la vigencia de las instituciones que permiten la convivencia entre ellos. Los asuntos públicos pueden convertirse en problemas cuando los ciudadanos sean desinteresados y no tengan integridad, permitiendo también que su gobierno se corrompa.

¹⁵ Arendt Hannah, (1974), La Condición Humana,

¹⁶ Cornelius Castoriadis (2000) El ciudadano sin brújula, Ediciones Coyoacan, México

Si bien, el ciudadano se forma en la sociedad misma sobre la base de las instituciones, Castoriadis explica que los individuos de una sociedad instituida sólo pueden hacer y reproducir a la misma pues las instituciones se imponen a la mente, esto deviene de un proceso de formación social del individuo¹⁷. Pese a esto la sociedad no puede ejercer un poder absoluto en los individuos que instituye y predeterminar su voluntad a actuar por sí mismos de acuerdo a lo establecido. El recién llegado a una sociedad posee la capacidad de empezar algo nuevo, es decir, de actuar, el individuo es un elemento de acción.

Las instituciones forman individuos autónomos que pueden cuestionar lo instituido conformando una sociedad donde el cambio es la norma, aún si éste llega hasta el fondo y la forma de las cosas instituidas que son temporales. Sin embargo lo instituido puede ser cuestionado siempre y cuando no se le vea bajo un sólo aspecto o perspectiva, sino bajo una orientación común.

El ciudadano tiene un sentido de pertenencia hacia su comunidad, por lo que le atañen los intereses de ésta. Sin embargo, para que esto suceda el ciudadano de manera particular debe saber como desarrollarse en su comunidad y buscar más el identificarse con las instituciones, conocer sus leyes, derechos, obligaciones y los fundamentos que rigen su comunidad para conocer cual es su posición.

Asimismo, ser ciudadano tiene que ver con una manera de ser y de actuar sin importar en que condición se encuentre, si bien es cierto que no puede desarrollarse en la vida pública mientras carezca de lo necesario en la vida privada pero también puede empezar decidiendo lo que quiere, expresando lo que necesita; entendiendo que el ciudadano es aquel identificado con la acción con la que da una imagen de sí. El ciudadano al actuar expresa su forma de ser, es decir, en la acción su mismo ser se amplía¹⁸.

El ciudadano conoce las leyes y sabe que sirven para regular a la sociedad en la que se encuentra; obedecerlas deriva de su voluntad, por lo tanto, éstas no son una imposición, ni se está condicionado por el castigo que conlleva el no cumplirlas.

¹⁷ *Op cit* Cornelius Castoriadis

¹⁸ Arendt Hannah, (1974) *La Condición Humana*, Ed. Seix Barral, Barcelona.

La vida pública tiene sus normas y su manera de hacer las cosas, el ciudadano debe conducirse cumpliendo con ciertas virtudes cívicas como son: igualdad, tolerancia, solidaridad, justicia, libertad, etc.

Los ciudadanos son particulares de idéntico rango, nacidos para participar sin distinción de todas las ventajas de la naturaleza, para servirse de las mismas facultades e iguales entre ellos. Obligados a su propia conservación y a no abandonar voluntariamente el lugar que ocupan, es decir, desarrollarse en la vida pública y asumir cada uno su parte de los trabajos y los sacrificios necesarios para defender a la sociedad. Puesto que existe igualdad entre los hombres es que pueden planear y prever para el futuro las necesidades de los que llegarán después, que a su vez son distintos, cada ser humano se diferencia de otro por el discurso y la acción con la cual se entienden.

En la vida pública los ciudadanos se reúnen para discutir sobre los asuntos de la asociación en la asamblea, es importante que todos tengan el derecho de estar ahí y que la palabra de cada uno tenga el mismo valor.

Nadie puede cuidar mejor sus intereses que uno mismo, encargarle a alguien el cuidado de ellos dejando que tome decisiones por uno es como negarse a si mismo y aún caer en la irresponsabilidad. Ser ciudadano lleva a ceder sus derechos inalienables a las autoridades que ha elegido otorgándoles el poder que tiene de autodeterminación.

Desde el siglo XVIII, se empezó a discutir si los individuos son ciudadanos; entonces no debería estar restringida la posibilidad de participar en la vida pública, todos como iguales ante la ley tenían derecho a tomar parte; no obstante, la igualdad era efectiva entre algunos y la libertad de expresión estaba limitada y no existían las condiciones favorables para la participación de todos; serían necesarias nuevas instituciones que permitieran que el papel del ciudadano fuera efectivo y que todos tuvieran la posibilidad de desempeñar este papel. Asimismo, en los nuevos estados americanos el derecho de voto se restringió a los propietarios hasta el siglo XIX, las capacidades y oportunidades humanas no se distribuían igualmente por la educación y las circunstancias acrecentaban las diferencias, era palpable la necesaria igualdad de condiciones.

Por consecuencia, en el siglo XX se desarrollaron nuevas instituciones como el sufragio universal adulto; aunque no han sido suficientes para incluir a todos los ciudadanos, algunos siguen sin poder participar, sin poder desarrollarse como tales, sólo se les atribuye por nombre que son ciudadanos pero en la práctica no lo son.

Si bien es cierto que los valores son los que constituyen una institución y permiten su permanencia, la tolerancia es otro valor que permite la solidez de las instituciones que sirven al ciudadano para su desarrollo, ésta es el respeto a la opinión de los otros, así como el respeto al individuo; en su carácter privado es fundamental, ya que los ciudadanos se asociaron en una comunidad para que su propiedad fuera respetada.

Por otro lado, la justicia supone una misma medida, también el dar a los demás así como quisieras que te fuera dado, si uno necesariamente tiene que desear recibir de los demás todo el bien que un hombre puede desear en su propia alma, cómo va a poder aspirar a ver satisfecho su deseo, si uno mismo no se cuida de satisfacer ese mismo deseo que sienten indiscutiblemente los demás hombres¹⁹.

Además, la libertad de un hombre sometido a un ordenamiento dentro de una comunidad consiste en disponer de una regla fija para acomodar a ella su vida, una regla común a los que forman parte de esa sociedad; el ciudadano que rompe esa regla para satisfacer una necesidad a su manera, está desvalorizando el carácter y la posición que tiene, se desacredita y su autoridad pierde respeto. Cuando los individuos viven unidos y forman un mismo cuerpo, disponen de una ley y autoridades comunes, entonces viven en sociedad civil los unos con los otros. Por otra parte, el ser ciudadano es un hecho voluntario pues se ha tomado conciencia de ello, tal es la libertad del individuo, que no puede ser forzado a participar. No obstante, cualquier individuo o grupo cuyos intereses están siendo afectados buscará defenderlos y es ahí cuando el carácter de ciudadano le da el poder de que sus intereses sean considerados aún siendo un particular podrá defenderlos puesto que tiene derechos y está facultado por la ley para hacerlo.

Los ciudadanos de una comunidad deben ser capaces para aprender lo que necesitan saber sobre los asuntos públicos que les conciernen y con esto se pueden asociar para discutir, deliberar y decidir que políticas les convienen, deben estar cualificados

¹⁹ Locke Jonh (1969) Ensayos sobre el gobierno civil, Ed. Aguilar, México.

por igual para participar en la discusión y decidir sobre estas políticas, así con la solidaridad entre ellos se podrán materializar las necesidades comunes o de interés colectivo. El tamaño de la comunidad tiene que ver con una mayor posibilidad de actuar de sus miembros en los foros públicos, participar como sus cogobernantes en la ciudad y comunicarse entre ellos, ya que para perseguir el bien de todos es necesario conocer el bien de cada uno.

Es necesario entender que el ciudadano también tiene un carácter privado; por lo tanto, siempre buscará satisfacer sus intereses, lo cual, no amerita que se le deje de ver como ciudadano; quien atiende su supervivencia y vela por el bien común, puede ser que desarrollándose en lo público contribuya en lo privado.

No obstante, lo que sucede en la sociedad es que mientras más se afirma la esfera privada disminuye la esfera pública, así cuando un individuo se involucra en la esfera pública ya siendo participe en la esfera privada llega un punto en el cual las actividades de la esfera pública aumentan que deja de actuar en la otra, pero cuando los resultados no le satisfacen entonces regresa a la esfera privada. El ciudadano se desenvuelve la mayoría del tiempo en la esfera privada, en donde se le distingue como consumidor que actúa para ganarse la vida.

La esfera privada es el lugar de la propiedad individual, de la búsqueda de la utilidad y del beneficio propio, respetando lo particular de los demás. Tal es la importancia de la propiedad que el hecho de no poseer una casa el hombre no podía participar en los asuntos públicos debido a que carecía de un sitio que le perteneciera. Así, cuando un individuo trabaja sobre una cosa la constituye su propiedad que es un derecho garantizado del individuo, puesto que la labor es la fuente de toda propiedad.

Por otro lado, Arendt señala que el espacio público se encuentra en el trabajo del hombre hacia el público no en la labor de su cuerpo²⁰. La igualdad que lleva consigo la esfera pública es una igualdad de desiguales que necesitan ser igualados. El poder preserva al espacio público, su razón de ser es la acción y el discurso. En el espacio público un hombre no puede vivir todo el tiempo, espacio que desaparece con la dispersión de los hombres; el espacio público permanece siempre y cuando haya consenso entre quienes lo constituyen así como cuando desaparecen o se interrumpen las actividades.

²⁰ Arendt Hannah, (1974) *La Condición Humana*, Ed. Seix Barral, Barcelona.

El espacio público es de acceso a todos; de beneficios compartidos, obligaciones aceptadas y prácticas que denoten la capacidad de las instituciones para fungir como medios de inclusión, no de exclusión política y social. Asimismo, en el espacio público el ciudadano se involucra en los quehaceres públicos, demanda, plantea propuestas, actúa y hace política. Así, el hombre político actúa y habla de la esfera pública, es decir, el ciudadano en nuestro tiempo no es el mismo que el de la polis que no establecía ni determinaba el contenido de la esfera pública.

Cuando el ciudadano no actúa íntegramente entonces se corrompe y empieza a utilizar sus propias reglas que sirven a su interés, organiza la vida pública de acuerdo con las necesidades de influencia y control de los grupos con poder, ya sea económico o político; es por eso, que la política por intereses particulares deja de hacerse en la plaza pública, la prensa, el debate y se lleva a cabo entre el aspirante y el detentador del poder.

La opinión pública planteará si las leyes, proyectos o acuerdos que afecten al interés común deben de ser cambiados, pero el poder de la mayoría no se convierte en el derecho de la mayoría dejando a las minorías excluidas.

El comportamiento o conducta del ciudadano no puede ser otro que el de la obediencia considerada como una virtud cívica que va de la mano con el respeto a la ley, éstas son necesarias para la construcción de lo público, permiten llegar al consenso. La obediencia se fundamenta en la autoridad, que se explica en la voluntad general, la legitimación y el orden.

El comportamiento del ciudadano deviene de los valores y la cultura que se tienen, estos valores se han desgastado lo cual se refleja en la sociedad en conformismo, dejadez y desigualdad. Por eso se deben fortalecer los valores e instituir en una cultura diferente que reclame la categoría público ciudadano y que permita alcanzar las expectativas que la sociedad espera. Son los ciudadanos los responsables de crear y mantener una cultura política que sustente sus ideales y prácticas con las que se desenvuelven en la vida pública, ya que una cultura de esta índole valorizará la importancia de la libertad personal, dotará de apoyo a derechos y libertades adicionales.

Los derechos o intereses de cualquier persona únicamente no corren el riesgo de ser descuidados cuando las personas a que atañen se encargan de su dirección y defensa; si esta dirección está a cargo del gobierno, entonces los ciudadanos sólo podrán defender sus derechos de los abusos de autoridad, cuando participen plenamente en la determinación de la conducta del gobierno; en un gobierno democrático esto es posible, ya que cada ciudadano tiene parte en el poder soberano del Estado.

Es permaneciendo unidos y constituyendo compromisos como los ciudadanos van a desarrollar las habilidades y capacidades que tienen, lo que logran haciendo juntos a su vez produce su misma unión.

Un ciudadano es quien sabe convivir dentro de un marco de valores comunes cuya conducta se rige por principios, reglas e instituciones que ha convenido, tiene derecho a participar en la estructuración de la vida política, social, económica y cultural.

El ciudadano tiene un compromiso frente a los demás, por ello, el gobierno que ha constituido puede demandar de él ciertas contribuciones como los impuestos; sin embargo, la tarea del ciudadano no termina cuando participa en esto, la mayor contribución que puede brindar se encuentra en el servicio público.

Hoy por hoy, el servidor público no se limita a participar dentro de una estructura gubernamental, sino que está abierto a poder colaborar con ésta sin tener que pertenecer a ella o participar en los asuntos públicos directamente con la sociedad. Un conjunto de personas de la sociedad que tiene derecho a participar en el gobierno son los ciudadanos, calificados para participar en él y aunque algunos asuntos o políticas requieren ser realizadas por expertos, esto no significa que la participación en el gobierno deba ser cerrada ni mucho menos ceder nuestro derecho de decidir u opinar sobre los intereses comunes a los que realizan las políticas.

La vida pública es un espacio de realización individual y colectivo donde pueden aportar y cooperar los ciudadanos en sitios diversos. Además de atender sus cuestiones privadas los ciudadanos atienden asuntos públicos, es por eso, que cada individuo debe tener un papel a desarrollar en las políticas donde estén involucrados, habiendo así armonía cuando cada uno realiza su papel.

En la medida en que los valores fundamenten a las instituciones se puede ver que tanto se está avanzando, asimismo, las instituciones promueven valores que permiten que las cualidades de los ciudadanos se desarrollen; los valores encontrados en una sociedad permiten ver qué calidad de ciudadanos tiene ésta y teniendo instituciones sólidas podemos inferir que los ciudadanos están desarrollándose adecuadamente, acrecentando su capacidad de dirección. Las instituciones deben ser fortalecidas y renovadas para otorgar más competencia a los ciudadanos ya que las necesidades y circunstancias cambian. Aunque hay un aspecto que hay que atender para la preservar las instituciones, el control civil de la policía y el ejército contrarrestando cualquier indicio de golpe de Estado.

Cuando al individuo no se le considera cualificado para participar en la vida pública, quienes manejan las instituciones pretenden tomar la responsabilidad y ser ellos quienes tomen decisiones por los ciudadanos, no considerándolos capaces de autodeterminarse, de ser críticos ni responsables.

El sentido de cooperación entre los ciudadanos no se crea a partir de un cuerpo político o un organismo gubernamental, es creado por los ciudadanos. La corresponsabilidad se deriva de la ley que constituye el principio básico de coordinación social y convivencia en las sociedades libres.

Los ciudadanos se crean en la sociedad misma, son ellos los responsables de mantener lo que han creado y de velar por sus intereses. Es por eso que se considera que la mejor manera de que los ciudadanos se manifiesten y desarrollen es a través de asociaciones comunitarias, los individuos deciden cuando desarrollarse en el ámbito público y los que nunca se han desempeñado como ciudadanos pero que lo son por el hecho de pertenecer a un Estado y estar bajo leyes constituidas por todos, habrá que empezar a integrarse y desenvolverse como tal en su comunidad; participando en los asuntos públicos es como van a desarrollarse como ciudadanos, tomando en cuenta que necesitan un espacio y tiempo para ello, considerando que sus necesidades pueden ser resueltas con la cooperación de todos y que de otra manera seguirán siendo no atendidas. Los ciudadanos deben palpar que sus necesidades están siendo resueltas y que la comunidad o al menos los pertenecientes a la asociación mejoran su calidad de vida, ya que de no ser así considerarán su participación sin frutos, con esto podemos decir que desde lo público se satisfacen las necesidades privadas, así como se desarrolla el ciudadano en su carácter particular.

Al adoptarse una política en cierta comunidad cada ciudadano debe tener la oportunidad primero de votar sobre que políticas se van a adoptar y segundo, de que sus puntos de vista de cómo hayan de ser éstas sean conocidos por los demás miembros.

Además un punto de suma importancia para que los ciudadanos entiendan las políticas es que las comprendan, para esto se deben instruir mediante la indagación, deliberación y discusión sobre las cuestiones relativas a su comunidad; con esto aumenta el interés hacia los asuntos públicos y buscan por ellos mismos estar más informados. Los ciudadanos deben de entender lo que hacen sus gobiernos para responsabilizar a sus líderes. Es necesario que la educación cívica no se limite sólo a la escolarizada, sino que también pueda darse en las asociaciones comunitarias y esté dirigida principalmente a los jóvenes y que ellos aprendan a deliberar, discutir, debatir y tener acceso a la información.

Mediante la educación cívica derivada de una estructura gubernamental y que no es fundamento para los ciudadanos no se forma a la ciudadanía. Por otra parte, los adultos se interesan menos en aprender, con ellos considero es mejor que empiecen a desarrollar tareas públicas. Las asociaciones deben verse como un medio no sólo de satisfacer necesidades comunes, sino proporcionar educación cívica dotando a los ciudadanos de información y oportunidad para participar en los asuntos públicos.

Asimismo, los ciudadanos deben tener el derecho de decidir que asuntos prioritarios se incorporarán a la agenda que llevará su gobierno. Por otro lado, todos los ciudadanos de la comunidad deben de estar incluidos; la ciudadanía plena busca extenderse cada vez más a todos los miembros de un Estado, más aún la ciudadanía puede traspasar fronteras cuando países se unen en un acuerdo y los ciudadanos de cada uno de estos pueden hacer válidos sus derechos en cualquier país donde se ha acordado ese tratado.

Cuando los ciudadanos tienen la oportunidad de participar con la amplitud²¹ se puede decir que son iguales políticamente al determinar los asuntos prioritarios de su comunidad. Es importante que los ciudadanos sepan comunicarse entre ellos y llegar a consenso, ya que entre ellos existirán intereses que les parezcan a algunos más

²¹ Dahl en su obra "La Democracia una guía para los ciudadanos" menciona que la democracia da a los ciudadanos ciertas oportunidades para participar que no pueden dejar de llevarse a cabo, éstas son: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control final sobre la agenda e inclusión de adultos.

importantes que a otros; tanto esto puede dividir como hacer que se llegue a acuerdos; es por eso que la asociación debe de estar bien fundamentada en fines y valores amplios, creándose así una identidad entre los miembros. Los ciudadanos al formar parte de una asociación no siempre podrán obtener sus deseos y tendrán que ceder ante lo acordado pero ésta debe asegurar igual trato al bien y a los intereses de cualquier persona.

Para que los miembros de la comunidad se desarrollen como ciudadanos debe existir una asociación que formada por miembros de esa misma comunidad que integre a los demás por medio de políticas públicas que satisfagan intereses comunes; ciertos miembros no sabrán participar, pero podrán aprenderlo poco a poco si se les incluye y considera como iguales, es decir, hay que considerar a los adultos lo suficientemente bien cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones y en los proyectos acordados, de otra manera si se les considera incapaces ya se les está negando como ciudadanos y limitando su carácter público, siendo que el resultado de incluirlos es una extensión de derechos a más grupos. Además sería injusto pedirles sujetarse a las reglas acordadas y no permitirles participar en su hechura, todos los que estén sujetos a ellas deben ser incluidos. Un Estado gobernado democráticamente, donde los ciudadanos gobiernan, es aquel que incluye a todas las personas sujetas a la ley.

Por otro lado, se deberán constituir miembros que organicen las discusiones y administren la asociación, todos los miembros deberán tener oportunidad para participar en la discusión, deliberación, negociación y compromiso, de manera que esto no sea una pérdida de tiempo; los ciudadanos deben disponer de todas las fuentes de información para que puedan participar.

La asociación proporcionará oportunidades a sus miembros para la participación efectiva, la igualdad de voto, la capacidad de obtener una comprensión sobre los asuntos públicos y el ejercicio de un control final sobre la agenda, siempre y cuando los ciudadanos participen.

Esta asociación debe ser flexible al punto de permitir que miembros que no pertenezcan a la comunidad participen en ésta, sin que pretendan dirigirla, ya que el control final debe recaer en los miembros de la asociación como un todo. Asimismo, se contará con reglas explícitas que al no ser obedecidas por ciertos miembros ya no podrán continuar participando de manera amplia aunque podrán seguir perteneciendo.

Cuando los ciudadanos participan en el cómo, por qué y qué políticas construir, los ciudadanos se autodeterminan, es decir, siguen opciones de su propia elección, esta autodeterminación permite que los miembros conserven su identidad y obtengan las metas deseables sin desvincularse de la identidad general del territorio al que pertenecen. Los valores arraigados a la cultura del país que se transmiten de una generación a otra, contribuyen a la formación de ciudadanos que defienden la igualdad política y preservan las instituciones.

Las asociaciones que se formarán en distintas comunidades tendrían la finalidad de desarrollar la participación de los miembros de ésta, tendrían como objetivo cubrir necesidades públicas de la comunidad y estarían bajo reglamentos en donde se plasmen los fundamentos y los estándares de participación que deben cubrir. Con esto no debemos de dejar a un lado que los ciudadanos pueden o no participar, sin embargo, las asociaciones tendrán como fin instruirlos y es probable que la participación de todos no sea tan amplia, pero si se realice. Es necesario considerar los tiempos para la participación de los miembros, pues la participación debe ser concisa y clara dando oportunidad a todos de expresar sus ideas y propuestas, así como permitiendo a todos escuchar pero en un tiempo adecuado y factible para los ciudadanos.

A veces los ciudadanos no participan por que ya otros han manifestado su punto de vista, por que no les gusta hablar en público, por que no les interesa la cuestión tratada; en el caso de elegir a sus representantes se abstienen de votar por no conocer las propuestas de los candidatos quienes están alejados de los ciudadanos y como éstos se desarrollan la mayor parte del tiempo en la esfera privada no tienen el tiempo para estar buscando informarse y en cierto sentido los ciudadanos tienen derecho a estar informados y a conocer las propuestas de aquellos que van a elegir. Siendo que la política es una actividad concerniente a la esfera pública y todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible, puesto que lo que se expone a lo público es legitimado por éste. Por otro lado, los ciudadanos se abstienen cuando las propuestas que manifiestan en ocasiones tienen poca credibilidad o no son claras.

Estas asociaciones comunitarias trabajarían en corresponsabilidad con el gobierno y le rendirían cuentas; no dependerían de él totalmente ni éste tendría que estar informado sobre su manera de operar o su administración, sólo exigiría resultados. Esto crearía compromisos entre la ciudadanía y el gobierno, abrirá una puerta de comunicación y

cooperación entre ambos. En la pluralidad es necesaria la acción de la administración pública para construir la coordinación social, establecer el orden y brindar apoyo cuando los recursos son insuficientes para atender las necesidades públicas.

La funcionalidad de las asociaciones serviría para conformar y reajustar determinados arreglos, prácticas e instituciones políticas.

Las asociaciones comunitarias se deben de formar de acuerdo a las necesidades, la factibilidad de reunión de la comunidad y el número de integrantes de ésta, ya que si estos crecen la posibilidad de participar disminuye; no todos pueden proponer o escuchar las propuestas, se forman grupos dentro de la misma asociación, a veces los que generalmente proponen llegan a convertirse en representantes. El tamaño va a depender de la posibilidad de reunirse y de la efectividad de la participación considerando el tiempo para la participación de todos. Es necesario cuidar el tamaño de la asociación, ya que no debe de haber representantes, sino coordinadores que se encarguen de organizar las reuniones y de ver el cómo se materializarán las demandas después de que los ciudadanos hayan tomado parte en decidir que desean y cómo desean que sus demandas les sean cubiertas sin eludirse de participar en ello. Las asociaciones comunitarias de ciudadanos deberán servir para proteger y promover sus necesidades específicas. Así como el aprovechar los recursos, habilidades y conocimientos de quienes las integran.

Los ciudadanos son los principales responsables de hacer valer sus derechos, su calidad como tales va a depender de su capacidad para afrontar el orden económico que produce desigualdades entre ellos, ya que los recursos son distribuidos de forma desigual. Asimismo, es necesario que trabajen en coordinación con otros para proteger sus derechos e intereses.

Los ciudadanos tienen que ser capaces de comprender y adentrarse en las políticas y reglas que rigen sus vidas, para esto las deben conocer de manera con amplitud, aún saber sus consecuencias.

La educación cívica que desde niños se recibe en la escuela es insuficiente para crear en el individuo el interés hacia los asuntos públicos; sus representantes a veces se conforman con que el ciudadano sepa leer y escribir, restándole valor y desperdiciando el potencial que tiene, por eso hay que potencializar las capacidades

de los ciudadanos para que puedan comprender las políticas e implicarse con conocimiento en la vida pública.

La comprensión del ciudadano aumenta en la medida en que éste se informa más sobre los asuntos públicos, sobre como pueden ser atendidas sus demandas y dispone efectivamente de diversas fuentes de información. Los partidos políticos y los grupos de interés deben traer como beneficios que el ciudadano esté informado sobre las políticas que se van a seguir e incluso que se pueda implicar en ellas.

Finalmente, es necesario que la ciudadanía tenga un alcance más amplio, no sólo el hecho de que haya menos abstencionismo hay inclusión y al individuo realmente se le está considerando como ciudadano, el papel de éste no se acaba al momento de emitir su voto es preciso reconocer que éste tiene un carácter público más profundo.

TERCER CAPÍTULO
CREACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

TERCER CAPÍTULO

CREACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA CREACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

El núcleo común de las formas de comunidad sería la conciencia del nosotros fundada en el imaginario, formada por la identidad nacional que se distingue por la tendencia a la superación de condiciones particularistas regionales. Los miembros de una población se entienden como ciudadanos en términos de la inclusión sustentada en la pertenencia libremente elegida, garantizada mediante derechos a una comunidad política.¹

La idea de igualdad entre los hombres supone considerar los intereses de todos, por lo tanto eliminar la discriminación de minorías que organizadas en grupos podrían buscar ser tomadas en cuenta, mediante la separación que en sentido republicano no es legítima cuando todos los ciudadanos disfrutan de iguales derechos y nadie es discriminado. Sin embargo, en palabras de Habermas la discriminación puede abolirse no únicamente mediante la independencia nacional, si no mediante una inclusión que sea suficientemente sensible a las diferencias específicas individuales y de grupo, del trasfondo cultural². Esto es en función de una ciudadanía multicultural.

Entre los mecanismos que se han planteado para la protección de las minorías se encuentran: la repartición federal de poderes, la descentralización de competencias estatales, la autonomía cultural, los derechos de grupos específicos y las políticas para la igualación. En este sentido, las políticas públicas constituyen una herramienta mediante la cual grupos de la sociedad pueden abrir nuevos espacios públicos para su desarrollo y participación.

Sin embargo, en la sociedad existen diversos grupos de ciudadanos no organizados y excluidos pero con la capacidad de entender sus leyes y de comprometerse en desarrollar mediante la acción común su entorno; con derecho a una protección igual

¹ Jürgen Habermas, (1999), "La inclusión del otro", Cáp. 3, Ed. Taurus

² *Ibidem*, Cáp. 3

de las leyes, a que la distribución de servicios públicos sea equitativa y al acceso a empleos donde la remuneración sea justa.³ Estos grupos son a veces minorías o marginados que no tienen relación con el gobierno de nuestro país, sus demandas no son atendidas; algunas veces no las hacen llegar a la autoridad. El gobierno con estos grupos ha manejado relaciones paternalistas que sólo se han dirigido a proporcionar alguna asistencia, sin lograr que tengan los recursos que necesitan, que se amplíen o puedan ser obtenidos por ellos mismos; relaciones que no permiten que se desarrollen en todos los aspectos: económico, social, cultural y político, al contrario su situación empeora cada vez más.

Por otra parte, las intervenciones a favor de una democratización del orden interno tales como: una economía sostenida, condiciones sociales soportables, una participación democrática igualitaria y una cultura de la tolerancia han sido insuficientes para una comprensión de la autodeterminación democrática que implica la autorrealización colectiva. Dichas prácticas muchas veces no incluyen al ciudadano o no se llevan a cabo de forma real en la práctica, es necesario complementar éstas con un mecanismo que venga de la sociedad, con carácter público y donde el ciudadano sea una pieza clave para la realización de tal proceso, con esto se pretende considerar a las políticas públicas como una forma de inclusión.

Con lo anterior aparece la necesidad de crear organizaciones capaces de acción política, actores colectivos que impulsen una política interna, con la fuerza de establecer mecanismos y procedimientos exigibles para la materialización de sus intereses legítimos y en concordancia con la ley, como expresión jurídica de la voluntad del ciudadano.

Sobre este punto, Habermas señala que la formación democrática de la voluntad se desarrolla mediante circuitos de comunicación en la esfera pública sobre la base de asociaciones civiles. La progresiva inclusión de la población en el estatus de ciudadano abre para el Estado no sólo una nueva fuente secular de legitimación, también genera a un tiempo el nuevo plano de una integración social mediada por el derecho.⁴ La expresión de la voluntad ciudadana se traduce en demandas públicas

³ Frederickson (1980) señala que la administración pública debe estar comprometida no sólo con la eficiencia y con la economía, sino también con la equidad social. En este sentido, la administración pública debe tener la capacidad de responder las demandas y proteger los derechos de las minorías.

⁴ *Op. Cit.* Habermas señala que la integración social depende de la red comunicativa de una esfera pública política incita en una cultura política común de una sociedad civil.

que tendrán que ser solventadas por aquellos a quienes los ciudadanos les dieron su voto.

El ciudadano ante todo es un individuo, que busca satisfacer sus propios intereses para lo cual se desarrolla la mayor parte de su tiempo en el mercado; desde el punto de vista privado el ciudadano es un individuo con derechos particulares que garantizan su persona, bienes y propiedad. Desde el enfoque liberal al hablar de ciudadanía es necesario hacer referencia a la vida privada y a la vida pública delimitando hasta donde termina una para empezar la otra; sin embargo la sociedad es la que indica hasta que punto llega lo privado y empieza lo público, así como delimita lo que hace el gobierno y la sociedad misma; tomando en cuenta que lo que no hace el gobierno la sociedad lo hará y viceversa.

Con las libertades liberales los ciudadanos tienen una puerta abierta hacia la participación, con la cual se limita la esfera de actividad del poder político; desde el enfoque liberal se puede ver al ciudadano en dos aspectos: privado y público, siempre por separado. Analizando el primero nos encontramos a la familia, los intereses económicos y derechos particulares. Con respecto a lo público encontramos al ciudadano inserto en una comunidad política con responsabilidades y actividad pública.

Al situar al ciudadano en la vida privada se hace acreedor de derechos y obligaciones, aunque también no debemos de perder de vista que es quien constituye a las instituciones y asume la responsabilidad de ello, pero la cuestión es cómo ligar al ciudadano a la vida pública cuando se desarrolla el mayor de los tiempos en el espacio privado y cómo es que el ciudadano puede interesarse en los **asuntos** públicos de su comunidad.

Cuando las personas no se responsabilizan con nada y mucho menos de sus propios actos ya no existen como personas sino únicamente como destinatarios de la asistencia social⁵. Lo que liga al hombre a la acción es la responsabilidad, considerando que “el hombre actúa en un medio en donde toda reacción se convierte en una reacción en cadena”⁶, por lo que el no actuar conlleva costos muy altos. Existe responsabilidad por lo no realizado, la acción tiene un carácter irreversible al no poder

⁵ Hans Magnus Enzensberger (1994), “Perspectivas de guerra civil”, Anagrama, Barcelona.

⁶ Hannah Arendt, (1995) señala en su obra “De la historia a la Acción” que la acción es ilimitada en sus consecuencias e impredecible en sus resultados últimos.

deshacer lo que se ha hecho. El hombre tiene la capacidad siempre de comenzar algo nuevo, el poder de iniciativa que trae al nacer, capacidad de actuar. Responsables ante las generaciones futuras de la herencia natural, política y cultural que les leguemos; de ahí organizaciones internacionales y hasta países invierten su capital en la reforestación, un bien común para ellos mismos y las generaciones futuras.

Arendt señala que los hombres nacen en circunstancias que son resultado de las acciones de otros anteriores a ellos, por tal motivo ese contexto no les pertenece, perteneció a otros; no tomar la responsabilidad en comenzar algo nuevo es negarse a crecer. Los adultos en ese sentido tendrán la tarea de inculcar a los jóvenes la idea de que la norma es el cambio y no introducirlos, en sentido figurado, en llevar la insignia que ellos cargaron.⁷ Asimismo, Castoriadis manifiesta dos opciones: la sociedad crea individuos capaces de constituir instituciones nuevas y renovar las anteriores o la sociedad crea individuos introducidos en un marco al que estarán sujetos a reproducir.⁸

Por otro lado, el proceso democrático puede asumir la responsabilidad de impulsar la integración social de una sociedad cada vez más diferenciada mediante la formación de la voluntad política y de la comunicación pública.

La democracia de los modernos es pluralista, vive sobre la existencia, multiplicidad y vivacidad de las sociedades intermedias, cuyo origen y desarrollo se debe sólo a la voluntad individual.⁹

Los ciudadanos poseen un gobierno que los representa, tal representación se percibe cuando los ciudadanos tienen garantizados sus derechos civiles no solo formalmente. Los ciudadanos son representados sin discriminación cuando en la educación pública, la lengua y las normas del derecho penal se refleja la autocomprensión de las multiculturas que conforman la nación.

El ciudadano es una persona jurídica y no solo un individuo abstracto, posee identidad común.¹⁰ La legitimidad del orden interno exige la participación de los ciudadanos en

⁷ *Op cit*, Señala Arendt que no se trata que cada generación nueva empiece desde cero sino que es preciso orientar nuestra acción histórica en la dirección adecuada para que cada generación desarrolle la posibilidad que trae consigo.

⁸ *Op cit*, Ciudadanos sin brújula

⁹ *Op cit*, Bobbio Pág. 213

¹⁰ León y Ramírez explica en su artículo “La esfera pública en la pluralidad y en el postpluralismo: aproximaciones para una propuesta teórica” que las personas, los individuos, los privados entendidos como el principal valor social; la voluntad del pueblo tanto dedicada a proteger, preservar y alentar la

el proceso de decisión y de legislación lo cual se traduce en autodeterminación democrática.

René Millan señala que los hombres y las mujeres percibimos un mundo diferente, que los procesos que antes utilizábamos para dar respuesta a nuestra especificidad local ya no pueden ser los mismos¹¹, por lo que es necesario buscar nuevas formas de coordinación que nos permitan construir espacios que los ciudadanos demandan y que son imprescindibles para satisfacer aquellas demandas apremiantes en nuestra sociedad. Siguiendo con el pensamiento de Millan es necesario construir espacios de inclusión; estos se construyen desde mi punto de vista por medio de las políticas públicas, ya que éstas parten del ciudadano y constituyen un instrumento para materializar sus demandas tomando en cuenta su participación, una política pública es pública en el sentido en que la participación del ciudadano está incluida en sus procesos.

Asimismo, podríamos pensar en un mecanismo de generalización para garantizar la unidad y adecuación entre la partes de la sociedad; sin embargo, los problemas sociales son más complejos, para su materialización es necesario un mecanismo que especifique los problemas, los problemas de los ciudadanos serían atendidos de forma personalizada y eso atañe a las políticas públicas que tiene la capacidad de focalizar los problemas y verlos de manera objetiva para resolverlos a`un considerando su entorno. Señala Millan, “nos vemos en la obligación de generar nuevas distinciones para el estudio de problemas sociales, recientes o de viejo cuño, pero que se configuran ahora con otras modalidades y perfiles”¹².

Por otro lado, según Walzer el Estado está legitimado en función del ajuste entre el gobierno y la comunidad, esto es, del grado en que el gobierno represente de hecho la vida política de su pueblo.¹³ Con este punto surge un elemento que hace posible la interacción de los grupos de interés con el gobierno; la agregación de voluntades, que permite cohesionar la actividad privada-pública en la sociedad¹⁴.

libertad, actividad y competencia privada en entornos colectivos comunitarios y plurales final y consustancialmente públicos representan la verdadera esencia de la democracia.

¹¹ Millan René, “Problemas generales y particulares de la coordinación social”, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 2000

¹² *Ibidem*, René Millan

¹³ M. Walzer “The moral standing of States,” en *Philosophy and Public Affairs*; 1980.

¹⁴ *Op cit.* León y Ramírez La agregación de voluntades, materializada por la infinita diversidad de roles, actividades e intereses individuales y expresada en la existencia actual o potencial de grupos, propicia la constitución de sociedades de públicos. Pág.115.

La sociedad es el reflejo de los grupos de interés que la constituyen y que en ella operan, requiere que las instituciones públicas gubernamentales reflejen su voluntad. En ese sentido, León y Ramírez explica que las instituciones públicas son el reflejo y resultado de la agregación de voluntades de los grupos de interés en la sociedad, dando una perspectiva de legitimidad y de orientación hacia la eficiencia.¹⁵

Retomando el tema de la adhesión que se genera en la sociedad, cierto grupo de interés puede generar la fuerza para controlar el ejercicio de la autoridad pública; generándose así pesos y contrapesos. Sin embargo desde otra perspectiva puede desarrollar funciones creativas en el sentido participativo de la hechura y evaluación de las políticas. Así, tenemos sociedades plurales donde aparecen intereses en permanente competencia, multiplicidad de roles y la necesidad de organizar el equilibrio disenso-consenso-disenso. Es por eso las políticas públicas trabajan con un equipo multidisciplinario capaz de atender las demandas complejas que se presenten.

Gobernar en contextos políticos plurales exige gobernar por políticas y gobernar con sentido público.¹⁶ Con lo señalado anteriormente, consideremos a las políticas públicas como una vía de satisfacer las peticiones de la sociedad dando como consecuencia un sentido de “integración en la misma para fundamentar las garantías de solidaridad, adecuación, correspondencia o complementariedad entre las partes”¹⁷. Siendo que en la vida pública hay diversos espacios donde se pueden actuar en corresponsabilidad con el gobierno.

Por otro lado, existen ciertos obstáculos para que el gobierno en conjunto con la sociedad trabaje con políticas públicas. La manera cerrada en que se conduce el poder no permite entablar relaciones con los grupos excluidos, por lo que deviene un ambiente de inseguridad por que esos grupos requieren bienes públicos y como no son atendidos y no se les permite participar, actúan de manera informal siendo botín, ya sea de políticos que buscan influir más en la política o de grupos que buscan satisfacer sus intereses particulares a costa de ellos, de ahí los levantamientos y las protestas públicas.

¹⁵ *Ibidem*, La sociedad intrínsecamente es organización: organización de lo privado/privado, de lo privado/público y de lo público/público. Por lo tanto, por un lado lo gubernamental y lo estatal son reflejo y resultado de esta agregación infinita de voluntades desde perspectivas consensuales por tanto legitimadoras y desde perspectivas estructurales/funcionales por tanto orientadas a la eficiencia.

¹⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, Estudio Introductorio, en, El Estudio de las políticas públicas, p.30

¹⁷ *Op Cit*, René Millan

En ese sentido, una característica del sistema político en Latinoamérica es que funciona con prácticas excluyentes lo cual significa que los grupos no organizados no son representados. Estos grupos no confían en las instituciones por que no les han garantizado su bienestar, ni en el gobierno por que no los considera ni responde a sus demandas, muchas veces la ilegalidad e informalidad giran alrededor de estos, es ahí donde encuentran en cierta medida respuestas a sus necesidades.

Sin embargo, frente a esos obstáculos hay que considerar que la desigualdad incrementa la interdependencia e integración entre las partes; en la realidades que vivimos cada vez aumenta el grado de pobreza extrema, lo que indica que este problema no lo puede resolver la sociedad misma sino como plantea René Millan con la complementariedad entre las partes¹⁸, es decir, desde mi punto de vista con la coordinación entre el gobierno y sociedad mediante las políticas públicas. Sobre esto último, es necesario considerar que no existe una función de coordinación general, ya que el gobierno en nuestro país ha pretendido abarcar todos los aspectos donde la sociedad no podía afrontar o demandaba, siendo que el tamaño del gobierno creció volviéndose un gobierno obeso e ineficiente¹⁹; por lo que después el mismo gobierno buscó mediante la descentralización volverse eficiente. "No existe una instancia que pueda asumir la coordinación general en todo y para todo el sistema."²⁰ La coordinación se realiza a partir de conexiones de acción entre dos instancias distintas.

La corresponsabilidad entre el gobierno y sociedad es posible si consideramos que es en el gobierno donde las instituciones que la sociedad ha construido se materializan y adquieren sentido, dando una pauta para el desarrollo de la sociedad misma.

Un aspecto importante a considerar es el problema con los grupos marginados pues han sido excluidos por el mismo gobierno y aún por parte de la sociedad, muchas veces considerados como inferiores. Sin embargo, el gobierno de acuerdo al carácter público dado por la sociedad debe buscar incluirlos mediante la elaboración de una política pública enfocada a atender algún servicio que éstos requieran; al acercarse a ellos el gobierno se percataran de cuáles son sus necesidades ya que éstas por ser apremiantes se dejan ver a simple vista. Por otro lado, la circunstancia desfavorable

¹⁸ *Op Cit*, René Millan

¹⁹ *Ibidem*, Explica René Millan que el declive de la coordinación centrada del Estado no encuentra sus razones en la ineficiencia administrativa, está determinada fundamentalmente por la forma funcionalmente diferenciada que acentúa la autonomía sistémica, lo que trajo problemas de unidadde perspectivas para el sistema social todo.

²⁰ *Ibidem*, René Millan, pág. 79-61.

de estos grupos no sólo le concierne al gobierno sino a la sociedad en general, ya que son parte de la misma. Cuando ellos puedan palpar que sus necesidades son atendidas surgirá la voluntad de incorporarse a las formas de cooperación social que es el medio para superar las limitaciones individuales. Con lo cual podemos discurrir que desde lo público se satisfacen necesidades privadas y que estos dos ámbitos no deben entrar en una dicotomía, es más se complementan; sin privado no hay público y viceversa.

El público considera que si quiere obtener un servicio debe de pasar por una serie de trámites innecesarios, saben que los políticos prometen muchas cosas en sus campañas, pero que después no se llevarán a cabo, como no ven que la situación económica cambie y figuran un mal uso de los recursos públicos; los ciudadanos no organizados se aíslan o quedan aislados por no exigir, no son atendidas sus demandas por que no representan un problema, los grupos organizados que demanden y exijan al gobierno la atención de sus demandas van a ser más prontamente atendidos que aquellos que no lo hacen. Sin embargo, éstos no tienen espacios para participar ni la información suficiente para hacerlo, no saben ejercer sus derechos o han perdido su valor, por lo que se conforman y sobreviven.

La administración pública debe de rendir cuentas del bienestar y de los intereses del público, sin embargo, lo más difícil es proporcionar el bienestar al que tiene derecho la sociedad cuando los ciudadanos en ella no se expresan y organizan ni tienen el interés ni los recursos para hacerlo.

Los ciudadanos en su conjunto deben de actuar a favor de una mejor calidad de vida lo que implica que el público incipiente también se vea beneficiado. Uvalle explica que la presión ciudadana es el método que permite abrir las compuertas de un sistema político que se caracteriza durante décadas, como un conjunto de espacios infranqueables²¹.

²¹ Uvalle Berrones Ricardo, (2000), *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, Editores Plaza y Valdés, México.

“El espacio público es de acceso a todos; de beneficios compartidos, obligaciones aceptadas, civilidad a toda prueba y prácticas que denotan la capacidad de las instituciones para fungir como medios de inclusión, no de exclusión política y social”.²²

En la década de los ochenta al Estado mexicano le fue necesario considerar la democratización y el redimensionamiento, ya sea por la insolvencia fiscal detonador del colapso económico lo que hacía referencia a un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos.

La forma de gobierno que en México existe es una democracia representativa lo que implica una delegación de la acción gubernativa que extiende su influencia sobre un mayor número de ciudadanos y territorio. Dicha representación debe llegar hasta los grupos marginados que no tienen capacidad de organización ni argumentativa, lo cual no implica que la puedan tener mediante la correlación y el apercibimiento de valores democráticos. Los grupos organizados de la sociedad prescindirán primero de los bienes públicos.

Cada una de las decisiones de gobierno tiene costos de operación y si es equivocada costos de oportunidad. La escasez y los costos son componente esencial de toda política y administración.

Los recursos políticos y económicos son limitados y hasta escasos, requieren el cuidado público; ante la pluralidad y autonomía social, el gobierno no puede contar con todo en consenso político que necesita para movilizar la sociedad entera hacia proyectos holísticos, colectivamente compartidos.

COMO ENTIENDE EL GOBIERNO MEXICANO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La magnitud del tamaño del Estado tiene sus raíces en políticas con un estilo altamente centralizado en el gobierno federal sin los contrapesos institucionales de los estados y municipios, sin las contrapropuestas de la competencia democrática y la lucha de ideas en la opinión pública. Por ello, el gobierno de Zedillo se orienta

²² Uvalle, (2000) El gobierno debe de desempeñar su papel como la Administración Pública también debe de cumplir sirviendo a la sociedad, se deben de desarrollar procedimientos para responder a los intereses del público organizado como los grupos de interés y del que no se organiza

básicamente a descentralizar y se habla del nuevo federalismo²³, se plantea la necesidad de políticas que correlacionen al gobierno con la sociedad, pero el interés prioritario es que los estados y municipios tengan una mayor participación en los asuntos públicos.

En ese sentido, el nuevo federalismo plantea fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Por ello se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

El Ejecutivo Federal reafirma su compromiso de contribuir al desarrollo democrático del país, mediante la sujeción estricta de sus actos a la ley, el ejercicio de la tolerancia, la procuración del diálogo con todas las fuerzas políticas y la construcción de consensos; en el plan nacional se menciona a una ciudadanía activa formativa de la sociedad, una cultura política insuficiente en parte por la centralización excesiva, de ahí la necesidad de crear pesos y contrapesos entre las instituciones públicas y los ámbitos de gobierno, ya que la falta de esto ha sido la causa del autoritarismo que constriñe las iniciativas de la propia sociedad.

Asimismo, se señala que en muchos asuntos de interés público se ha ido construyendo un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, basado en la colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales. Entendiendo que muchos problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntamente la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones.

Sin embargo, no se le da gran peso a la ciudadanía ya que se considera que ésta no puede tomar parte activa, informada y oportuna en decisiones fundamentales para la vida cotidiana de su comunidad, sus barrios, colonias, ejidos y municipios.

Se hace referencia a las organizaciones civiles para que participen en las actividades públicas. Considerando que pueden ser consultores calificados en la elaboración de

²³ Plan Nacional de Desarrollo 95-00, "En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno".

programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas.

Se consideran las políticas públicas relacionadas con una participación social que toma parte en su formulación, ejecución y evaluación. Entendiendo que las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.

Así las políticas públicas constituyen un instrumento de la sociedad que permite su desarrollo, e integra a los diferentes actores en la sociedad, y fomenta la participación ciudadana. Estableciendo que, la participación social es indispensable para lograr el bienestar colectivo en aquellas regiones donde las tradiciones comunitarias son valores insustituibles.

Sin embargo, para lograr esto no se contemplan a las políticas públicas como una forma de conseguirlo, sino que es la participación social organizada en las ciudades el método para mejorar la calidad de vida junto con el esfuerzo de solidaridad que implica. Se señala una nueva alianza del gobierno con los grupos sociales y todos los ciudadanos con voluntad de participar para el bienestar, alianza en la que se buscará encauzar el esfuerzo colectivo hacia metas de naturaleza social. Sin embargo, no se plantea ni el papel que jugara tanto el gobierno con los grupos sociales sólo se explica que dotará de un carácter integral a la política social. La idea estaría mejor estructurada si se consideran a las políticas públicas como una forma de integrar la participación social organizada en ciudades con proyectos específicos.

Así, en este plan se rectifica a la política de Estado como capaz de conciliar articular los esfuerzos de todos los grupos sociales, a fin de sumar eficacias y hacer realidad los efectos multiplicadores y positivos que tienen la cooperación, la solidaridad, la participación social y la iniciativa ciudadana para la construcción de una sociedad justa y equitativa.

Empero, es necesario entender que si el gobierno se conduce mediante un plan nacional se requiere un consenso que las democracias plurales no le pueden dar, es más probable alcanzar un acuerdo con los ciudadanos sobre el orden de las preferencias, las metas prioritarias, los instrumentos y procedimientos de las diferentes políticas, la asignación de recursos, los operadores, los indicadores de rendimiento. Y esto es en parte lo que constituyen a las políticas públicas.

Dar un formato general a las demandas sociales diversas fue el objetivo que perseguían los grandes cuerpos colectivos del sistema, se facilitaba su tratamiento administrativo, aseguraba el control político de los demandantes, los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales se volvieron agenda del gobierno federal.

El plan define el parámetro de la acción colectiva, marcando los límites dentro de los cuales se pueden mover las libres iniciativas de los ciudadanos y tomara la forma de regulaciones generales. No obstante, la acción de la sociedad tiene tal extensión, diversidad y libertad de iniciativas que desborda los objetivos y los instrumentos que un específico gobierno juzga son los mejores. La acción social desborda la planificación gubernamental, sin que ello signifique absolutamente desbordar las normas del estado. Además los gobiernos han suscitado y dirigido la acción colectiva conforme a plan nacional. Gobernar de acuerdo a plan exige control autoritario o bien un alto consenso y apoyo político.²⁴

Las políticas públicas son importantes para estimular la generación y el movimiento de los bienes económicos, así como los procesos de distribución que se canalizan en el mundo de las instituciones. La equidad social depende de la calidad de las instituciones que la regulan. “Cuando las instituciones acreditan la continuidad y los arreglos fundamentales entre los agentes de la producción, la equidad social tiene condiciones más idóneas para que sea valorada no sólo como objetivo prioritario, sino como suma de políticas públicas que rebasan lo asistencial y lo compensatorio, para conseguir que la calidad de vida sea el imperativo más puntual a lograr e impulsar.”²⁵

En los ochentas se ha dado un nuevo orden político-administrativo que insiste en la libertad de la representación y en la especificidad de las políticas. Los políticos y funcionarios han considerado la idea de que los problemas públicos difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia; por tanto, las políticas deben especificar sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes y

²⁴ *Op. Cit.* Esto supone ciertas consecuencias, de acuerdo a Donald S. Van Meter y Carle Van Horn en “El Proceso de Implementación de las Políticas” los proyectos que exigen un consenso alto ocasionan que al implementar una política se exijan grandes cambios y existan conflictos entorno a las metas, cuando el consenso entorno a las metas por parte de los actores es alto se requieren cambios moderados. En La Implementación de las Políticas.

²⁵ *Op. cit.* Estudio Introductorio

tiempos. De ahí el imperativo por el uso de políticas públicas, las cuales, se establecieron en el Plan de Desarrollo del presente gobierno como “el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.”²⁶

Si bien, las políticas públicas en este plan son entendidas como políticas que surgen de las instancias de gobierno donde tienen posibilidad de participar actores ubicados en los sectores social y privado. Se señala que los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas, quitándoles el carácter público que les da la ciudadanía al tener parte en su diseño.

Asimismo, se señala que están contenidas en múltiples acciones que el gobierno puede realizar como decisiones emanadas de las cortes, leyes o decretos; lo cual deja ver que se concibe a las políticas públicas como políticas gubernamentales. Lo cierto es que se consideran a las políticas públicas como un medio para construir un buen gobierno²⁷.

También se señala que las políticas públicas tienen por objeto situaciones específicas, definen los espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y responsabilidad propios del sector social y privado, así como el grado de intervención que corresponde al Estado.

En sentido estricto, las políticas públicas son entendidas en este gobierno como las políticas gubernamentales que se han ido realizando durante los gobiernos anteriores; si bien, se considera necesaria la colaboración del gobierno con la sociedad e inclusive que los actores sociales programen algunas acciones del gobierno. Se señala a la sociedad como capaz construir su propio bienestar; contando con el apoyo de políticas públicas eficaces para complementar sus esfuerzos.

Las dependencias por su parte promoverán procesos de deliberación colectiva relacionados con las políticas públicas, colaborarán para que la ciudadanía esté mejor informada, desarrolle habilidades y destrezas que le permitan promover sus intereses

²⁶ “ Las políticas del Poder Ejecutivo” , pág 30, PND, 2001-2006

²⁷ *Op. Cit.* un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas sólidas y esto implica la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido.

legítimos e incorporarse a los procesos de definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Se menciona que la participación ciudadana en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas ha sido limitada en los gobiernos anteriores. De acuerdo con el PND indicadores correspondientes al periodo 1997-2000 muestran una alta participación electoral que contrasta con la baja participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de políticas públicas, así como con su modesta incorporación a las actividades de organizaciones políticas, sociales y civiles y a otras actividades no lucrativas. Sin embargo, no han existido tales políticas públicas sino políticas gubernamentales en donde la participación de los ciudadanos se limita a aceptar recibir un servicio público o no.

Es preciso entender que gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos, allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicas justamente por su carácter público abre estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad; no sólo privatizaciones y desregulaciones, sino administraciones conjuntas que según las características y la magnitud del problema engloban al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, etc.

La tradicional planificación sería más idónea, si diera lugar al diseño y coordinación de programas singulares conforme a la configuración concreta de las demandas, necesidades y el grado de organización, capacidad, autosuficiencia conocimiento y compromiso de los ciudadanos.

Gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el patrocinio de los ciudadanos. La política pública se sustenta con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos

El programa de gobierno por políticas públicas es el esfuerzo por depurar las políticas gubernamentales de grupos de interés clientelares que las hicieron caer en manos de coaliciones distributivas al amparo de la acción colectiva y de los movimientos de masa. Este estilo de decidir exige una democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, ampliación

de las oportunidades, los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de políticas.

Las políticas públicas son un instrumento de la sociedad capaz de estructurar las energías individuales y colectivas. Lo que cuenta es la calidad de la formulación y gestión de las políticas públicas; el esfuerzo intelectual ha de centrarse en el proceso de la política y sus condiciones de consenso.

CONCLUSIONES

El modelo de políticas públicas parte de una realidad como la estadounidense; dicho modelo tiene diferentes postulados, tipos de análisis y técnicas. Por tanto, es conveniente contrarrestar el modelo con la realidad que existe en el país, considerando que en los regímenes en transición no hay referentes institucionales claros.

Para entender mejor la dinámica de acción de cada política es necesario analizarla en su contexto particular y en relación con su propia tradición histórica. Las formas de relación, motivación y asociación entre individuos, grupos y organizaciones constituyen los referentes culturales e históricos del espacio social en cuestión, que permiten tener un marco de análisis de la política y determinar las hipótesis de la misma para generar las medidas de acción a tomar.

En términos de Majone las políticas públicas es un trabajo artesanal que implica una basta información, construcciones conceptuales, planteamiento del problema, herramientas técnicas, y modelos para realizar el análisis, así como argumentos y evidencias que constaten que la política a realizar es el medio óptimo para resolver el problema en cuestión.

La política pública es una disciplina que contribuye a elaborar decisiones públicas más eficientes, reales y con sustancia; orientadas a la corrección de errores públicos, políticas capaces de ir abordando incrementalmente problemas complejos.

En política pública de acuerdo al interés del analista se visualiza un problema ya sea a través del conocimiento de los resultados pasados para prever consecuencias de pasos posteriores o se elaboran políticas a partir de metas futuras, donde los actores y recursos presentes girarán hacia el arribo a las metas planteadas. Políticas construidas desde el presente, orientadas hacia futuro que permitan la previsión de problemas.

El enfoque hacia lo público lo que nos permite determinar si estamos hablando de política pública así como la técnica empleada. En política pública siempre habrá la necesidad de involucrar al ciudadano mediante un proceso de información y formación que lo capacite para opinar.

El ciudadano es producto de la sociedad responsable de responder a las demandas de la misma, ya que la distribución de bienes públicos no debe depender sólo del sector público¹. La sociedad debe organizarse para mejorar su nivel de vida, los grupos con necesidades públicas que forman parte de la sociedad deben unir sus intereses para alcanzarlas. "El bien público se obtiene cuando cierto grupo se organiza y los integrantes ceden ciertos intereses, uniéndose en un interés común para materializar el bien que quieren, el cual estará ligado a este grupo específico"².

El gobierno en corresponsabilidad con la ciudadanía podrá materializar de manera suficiente las demandas de la sociedad, además acrecentar los recursos. De esta forma, no solamente tendrán respuesta las demandas sino que se obtendrán nuevos recursos, la sociedad será más participativa y el gobierno será más eficiente, por que las implicaciones de que trabaje con la sociedad son que ésta se interese más en los asuntos públicos, entonces exija y manifieste nuevas demandas, pero también será una sociedad que actúa. Para esta nueva forma de administrar son necesarios mecanismos factibles y flexibles de organización, así como, una nueva técnica que comuniquen al gobierno con la sociedad; de ahí surge la idea tratada en el siguiente capítulo, de visualizar a las políticas públicas como una forma de crear espacios de interacción entre la sociedad y el gobierno.

En la última década del siglo XX México ha tenido cambios que han transformado la relación Estado-sociedad. Así podemos constatar que la esfera pública ha aumentado con el sin número de organizaciones que han surgido con pretensión hacia lo público que empiezan a abarcar áreas en las cuales sólo el gobierno tenía participación. En este sentido, si la esfera pública crece se podría decir que la esfera privada disminuye, la sociedad misma es la que plantea los límites de cada una.

En la sociedad existen diferentes actores que buscan sus propios intereses, pero existen otros que no sólo se preocupan por alcanzar sus propios intereses sino que se involucran en asuntos públicos y exigen ser informados. No obstante, los ciudadanos carecen de conocimiento para participar en los asuntos públicos por lo que se ven involucrados con grupos de presión que sólo buscan el poder más atender

¹ Bozeman Barry, (1998) ,Todas las organizaciones son públicas, Fondo de Cultura Económica, México

² Mancur Olson, (1992), La Lógica de la Acción Colectiva, Ed. Limusa, México.

necesidades públicas. Los ciudadanos son los protagonistas de la democracia, ésta fue creada para ellos y es perfeccionada por los mismos.

Un gobierno que trabaja sobre la base de políticas públicas da un paso más en el perfeccionamiento de su administración y en el logro de sus objetivos; el gobierno tiene la posibilidad con esta disciplina de que haya gobernabilidad al cumplir con las demandas públicas.

Por otro lado, la democracia no sólo implica elecciones libres y la participación del ciudadano al votar, significa una sociedad productiva, con mejor calidad de vida; implica un gobierno legítimo, transparente, con apego a la ley y que rinda cuentas. No se puede considerar a un país como democrático cuando en éste se acrecienta la pobreza, cuando al individuo no se le reconoce ni se le respetan sus derechos, cuando en la vida pública no hay desarrollo y la vida privada no posee estímulos que permitan desarrollar las capacidades que tiene. En ese sentido, la democracia se fortalece a partir de la corresponsabilidad, donde la participación del ciudadano y la administración pública se conjugan para responder ante el desequilibrio social y económico del país.

La sociedad que participa en el proceso de las políticas públicas avanza en todos sus aspectos: culturales, social, político y económico. Las políticas públicas no están estrechamente relacionadas con la democracia sino con la participación ciudadana. El estudio de las políticas públicas contribuye a la construcción de un estilo público de gobierno, para cumplir con las estipulaciones de la naturaleza pública.

La sociedad moderna es liberal, los individuos que la conforman tienen la disposición para desenvolverse en los fines privados pero también se organizan y participan activamente para emprender acciones comunes en la perspectiva del bien común. En este sentido, la sociedad moderna es la conjugación de estructuras privadas y públicas que sustentan su razón de ser en que lo privado es la clave para situar la formación de lo público y éste, representa la base para proteger la conservación productiva de lo privado, articular intereses y valores de manera compartida. El ciudadano no actúa individualmente, pues los individuos se unen en busca de un bien por un sentido de utilidad, si existe una necesidad común entonces el gobierno y la sociedad podrían corresponsabilizarse en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de demandas; introduciendo procedimientos de evaluación, crítica, responsabilidad, corrección.

Por otro lado, los ciudadanos tienen la responsabilidad de llevar sus demandas públicas a la agenda de gobierno, así podrán considerarse los problemas de aquellos grupos que sin su responsabilidad están lejos de poder valorar sus libertades económicas y políticas. Por su parte, el gobierno tendrá que facilitar el libre acceso de los ciudadanos interesados a la definición de los problemas y a la formulación de las políticas a través de canales abiertos, no selectivos, de opinión e influencia para construir y elegir políticas eficientes.

La administración pública es un instrumento que los ciudadanos tienen para que sus demandas sean satisfechas; es necesaria la participación del ciudadano para hacer más eficaz el papel de la misma y para retomar su carácter hacia lo público, donde se busca dar valor agregado a la capacidad de la social. La administración pública debe ir orientada hacia procesos mediante los cuales coordine, regule, integre y conduzca a la sociedad involucrándola en políticas públicas enfocadas a mejorar la calidad de vida y brindar los servicios públicos básicos de manera eficiente.

En la pluralidad es necesaria la acción de la administración pública para construir la coordinación social, establecer el orden y brindar apoyo cuando los recursos son insuficientes para atender las necesidades públicas.

El ingrediente fundamental para las políticas públicas es la corresponsabilidad, entendiendo que la participación ciudadana no son grupos de interés impulsados por el gobierno. La sociedad va a trabajar en conjunto con la administración pública si existen proyectos que generen beneficios, resultados y satisfagan los intereses no sólo públicos aún privados.

La política pública, instrumento de la sociedad, puede devolver al gobierno una administración pública que refleje el interés ciudadano.

Finalmente, la política pública está ligada a la creación de espacios de participación, es una alternativa que nos explica como la sociedad puede participar, con ciudadanos autónomos creados por la sociedad misma.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva Luis F, compilador,(1995), *El Estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Porrúa México
- (1995) Estudio Introductorio, en *El Estudio de las Políticas Públicas Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Ed. Porrúa México
- La Hechura de las Políticas*, Ed. Porrúa México
- La Implementación de las Políticas*, Ed. Porrúa México
- (1995) *La silenciosa heterodoxia de la reforma del Estado*. En: Ensayos sobre una nueva administración pública. Revista de Administración Pública. INAP. México. No.91
- (1997), “La Profesionalización del Servicio Público en México”, en Revista del Senado de Senado de la República, núm. 6 Vol. 3, México.
- (1997), “*La Administración Pública y el Público Ciudadano*”, en Revista del Senado de Senado de la República, núm. 6 Vol. 3, México.
- (2000) *Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI*, en 3er. Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública,
- Arendt Hannah, (1974) *La Condición Humana*, Ed. Seix Barral, Barcelona.
- (1995) *De la Historia a la Acción*, Ed. Paidós.
- Bobbio Norberto, (1998) *Estado, Gobierno y Sociedad*, , Fondo de Cultura Económica, México
- Bozeman Barry, (1998) ,*Todas las organizaciones son públicas*, Fondo de Cultura Económica, México
- Cabrero Mendoza Enrique (2000), “Usos y Costumbres en hechura de las políticas Publicas de México“, en *Gestión y Política Publica* Vol. IX, México.

- Cornelius Castoriadis (2000) *El ciudadano sin brújula*, , Ediciones Coyoacan, México
- Cunill, Nuria, (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Editorial Nueva Sociedad. Caracas,
- Dahl Robert (1999) *La Democracia: Una Guía para los ciudadanos*, Taurus, México
- Escalante Gonzalbo, Fernando, (1992) *Ciudadanos Imaginarios*, COLMEX México,
- Elmore Richard F. (1979), en “el Diseño Retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas” en *Political Science Quarterly*.
----- (1978) “Modelos Organizacionales para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales”, *Public Policy*
- Frederickson George, (1992) “Hacia una teoría del público para la administración pública”, en *Revista de Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencias Económicas, Vol. 1, núm. 1. México.
- Habermas Jurgen, (1999) *La inclusión del otro*, Editorial Paídos, España,
- Hirschman Albert, *Interés privado y Acción Pública*, FCE, México.
- Instituto Federal Electoral, (2000-2003), *Plan Triannual* “Creación de Ciudadanía” México.
- Kymlicka Will, (1996) *Ciudadanía Multicultural*, Editorial Paídos, México.
- León y Ramírez Juan Carlos, (1999), “*El carácter público del Estado*”, en el Estado del Arte de la Administración Pública, en *Revista Conmemorativa del Colegio*, 25 Aniversario. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

----- (1999) *La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia*, coedición Facultad de ciencias políticas y sociales y Editorial Plaza y Valdés. México

----- “La esfera pública en la pluralidad y en el postpluralismo: aproximaciones para una propuesta teórica”

- Locke Jonh (1969) *Ensayos sobre el gobierno civil*, Ed. Aguilar, México.
- Mancur Olson, (1992), *La Lógica de la Acción Colectiva*, Ed. Limusa, México.
- Millan René, “Problemas generales y particulares de la coordinación social”, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 2000
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*
- Presuman y Wildavsky (1998) *Implementación*, Ed. FCE, México.
- Rousseau Jean-Jacques, (1930) *Contrat Social*, Editions Rieder, Paris,
- Tocqueville Alexis, (1980) *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica. México.
- Touraine Alain (1994) *Qu'est-ce que la Democratie?* , Fayard, Francia.
- Uvalle Berrones Ricardo, (2000), *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas*, Editores Plaza y Valdés, México.

----*Derroteros de la vida pública*,

----“La Institucionalidad Democrática: Eje Articulador De La Sociedad”, El Ciudadano y El Estado, IV Congreso CLAD Venezuela

- Walzer M. (1980) *The moral standing of States*, Philosophy and Public Affairs.

---- (2001) “Guerra, Política y Moral”, Paidós