

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.**

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA PROPUESTA
DESDE EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA.**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA:

GIOVANNI RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ.

Director. Dr. Juan Carlos León y Ramírez.

CIUDAD UNIVERSITARIA. MÉXICO, D.F.

ENERO 2005



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.

Agradecimientos...

Mi total gratitud y respeto por haber sido parte de mi camino a lo largo de este proyecto llamado, mi vida.

Mi incondicional agradecimiento a Mi familia... soporte y sustento imprescindible. (hay tanto que agradecerles). Aún nos faltan mil batallas más...

A mis padres

Izalia. Eres la mujer más importante de mi vida y la que más amo indudablemente

Raúl. Mi más absoluta admiración por tu fuerza, esfuerzo y amor. Papá, no tengo la menor duda en decir que eres el hombre más fuerte y sensato que conozco.

Adela. La distancia nunca nos separó. Has sido una de las personas más influyentes en mi vida.

Adriana. Gracias por tu paciencia y compañía. Gracias por permanecer hasta ahora a nuestro lado.

Claudia. Eres quizá el ser más parecido a mí y una de las personas que más me comprende.

Rosalinda. Soy dichoso en poder contar con alguien como usted. Como una madre en tiempos de alegría y angustia.

Tía Herme. No sé cómo podría agradecer su ejemplo de Amor al Próximo que espero siempre, siempre me acompañe.

Enrique. Por pertenecer a esta familia. De verdad eres parte de ella.

Abuela, Gracias por recordarme que siempre es mejor ser como un niño.

A Minerva, gracias por el amor, tiempo y sueños prestados. (Creo que fuiste la persona que conoció más de cerca todas mis contradicciones).

A los que no llevan mi sangre, pero que son como mis hermanos.

Obed. Mi eterno compañero, creo que jamás terminaré de recordar nuestra vida juntos.

Nahun, eres como el hermano menor que nunca tuve. Gracias por ser mi amigo.

A mis compañeros...

Isai, Alicia, David, Emmanuel. Por el tiempo, anécdotas y tareas compartidas. Rogando al tiempo no permita nos disipemos.

A Juan Carlos León, por tu atrevimiento en tratar de convertirme en un hombre sensato. Creo que lo vamos logrando.

A mi Universidad, por ser la Máxima Casa de Estudios.

Pero por sobre todas las cosas a Dios, que en medio de su infinita generosidad me permite vivir y disfrutar todas estas cosas. Gracias.

Whoever makes two
blades of grass or two
ears of corn grow where
only one grew before
serves mankind better than
the whole race of
politicians.

J. Swift

Índice

Índice	1
Introducción	3

Capítulo primero:

Gobierno y Administración Pública.

Lo público del Estado	8
Gobierno y Administración Pública: ámbitos complementarios	10
Lo público de la Administración	13
Administración Pública y Espacios Democráticos	15
Importancia del carácter político de la Administración	17
El compromiso cívico de la administración	19

Capítulo segundo:

La recuperación ciudadana: participación en ascenso.

La recuperación ciudadana	23
Espacios Públicos y Participación Ciudadana	24
Definición de participación ciudadana	25
El ideal Ciudadano: valores democráticos y cultura ciudadana	26
La paradoja: Cooperación / Autointerés	27
Democracia Procedimental y Democracia Activa	31
La civilidad de la sociedad democrática	33
Ciudadanía activa: diferencia entre ciudadanía activa y participación	33
La importancia de la participación en el proceso de construcción ciudadana	35
Tipos de participación	37
La Sociedad Civil.	38
La idea de Capital Social	40
La tendencia Comunitaria.	42
Factores que fortalecen o inhiben la participación	44
La ley y los mecanismo de participación	46

Capítulo tercero

Políticas Públicas

La moderna Administración Pública	48
¿Qué es Política Pública?	50

Definición de Política Pública	51
Diferencia entre programas administrativos y Políticas Públicas	52
Políticas de arriba abajo y de abajo hacia arriba	53
Las Políticas como articulación de lo Público	55
Lo publico de las Políticas: importancia de la inclusión ciudadana	56
El modelo de Política Pública	59
Diseño de Políticas Públicas para la participación ciudadana.	60
Delimitación del problema	61
Diseño de la política (policy design)	63
Implementación	65
Evaluación de la política	68
Confianza Pública: el reencuentro con los ciudadanos (la importancia de los Resultados)	69
Evaluación Pública	72
El sutil mensaje de Política Pública	73
Racionalidad Ciudadana: participación e influencia democrática	75
La importancia de la Experiencia en el ejercicio de Política Pública	80

Capitulo cuarto

Política Pública y Participación: análisis del estado actual en México

Condiciones democráticas actuales.	83
Ciudadanía en México	85
Factibilidad de Política Pública en México	89

Capitulo quinto

Conclusiones Finales	97
----------------------	----

Bibliografía	101
--------------	-----

Introducción

1.

En los últimos años hemos vivido en México una paulatina transformación al interior de la sociedad que nos hace pensar que transitamos a formas más democráticas de acción colectiva.

La irrupción ciudadana en la toma de decisiones es asimilada en la actualidad como el detonante de acción política que ha despertado a la sociedad, transformando las relaciones de autoridad radicalmente.

La sociedad organizada ha redefinido totalmente la idea tradicional de Estado configurando al espacio público de una manera más amplia y democrática. Ello ha conducido a afirmar que la única manera de fundamentar al Estado es porque encontramos una ventaja en él, porque el Estado es la organización que la sociedad de hombres civilizados ha puesto como institución que acerca las posibilidades de desarrollo de manera pacífica y ordenada.

El gobierno es y continua siendo la organización encargada de aterrizar los esfuerzos del Estado, de ahí su importancia, la realidad esta demostrando las limitantes e incapacidades de los gobierno actuales, pero ello no exige su inmediata desaparición o exclusión como centro de la vida organizada de la sociedad. Ver al gobierno como un mal necesario limita las perspectivas y alcances que las sociedades modernas tienen al organizarse.

La democracia en todas sus formas enseña que se gobierna para el pueblo, pero también con el pueblo, el ciudadano que se necesita no es aquel apto sólo para el voto, sino para actuar en la esfera pública de un espacio que le pertenece y del cual también sale beneficiado.

Si bien es cierto, el gobierno ha fallado en acciones y respuestas que la sociedad demanda, de ahí el cuestionamiento del que ha sido objeto. La realidad moderna exige de los gobiernos más y mejores mecanismos para relacionarse con la sociedad, pero al mismo tiempo exige de los ciudadanos la parte correspondiente que la democracia otorga a éstos.

Para una sociedad que aspira a ser democrática son de suma importancia los procesos de configuración participativa; los procesos de "comunicación social" (Habermas), de construcción de una "psique social" (Castoriadis), de una "moral Pública" (Escalante Gonzalbo), de una "pedagogía democrática" (Pedro Pontual), son reconocidos hoy como los vehículos por los cuales transita la aspiración de mejores ciudadanos.

Mejorar la relación gobierno-sociedad supone que hay que encontrar mecanismos que apoyen esta nueva relación. Evidentemente se habla de un gobierno que mejore sus

respuestas y acciones, y ciudadanos que adquieran un mejor comportamiento ante la sociedad.

Socializar a los individuos bajo pautas de comportamientos cada vez más acorde con una sociedad moderna, se convierte en el anhelo cívico-ciudadano. Así como reconocer la importancia de las agencias socializadoras como generadoras del cambio, y la importancia de la intervención del gobierno a lo largo del proceso conductor y afianzador de una pedagogía democrática-participativa.

En dicho proceso de socialización el Gobierno y la Administración Pública adquieren suma importancia, la influencia y la importancia que éstos tiene en la vida pública de los mexicanos le brinda grandes posibilidades. Pero mejorar la relación entre la sociedad y el gobierno obliga a éste último a generar una capacidad de respuesta significativa en la vida pública de los mexicanos. Únicamente en la medida en que el gobierno responda eficazmente ante las necesidades públicas, y se programe para actuar democráticamente, es como puede generar un espacio de socialización que genere un impacto positivo en la mentalidad social.

2.

El nuevo siglo le presenta a México un panorama de posibilidades e inquietudes, por un lado se han comenzado a materializar algunas de las características de la democracia que se negaban a aparecer, como un sistema de partidos (que aun se presenta deficiente), que compite por los votos ciudadanos, mejores y más honestos mecanismos de elección de autoridades (aun en vías de perfeccionarse), y una sociedad que se organiza de diversas maneras para participar en asuntos públicos.

Ante esta realidad el gobierno ha empujado por mejorar sus herramientas de acción y al mismo tiempo ha tenido que hacer frente a un déficit de credibilidad y de recursos que le exige resolver más problemas y con una complejidad que no había conocido. No cabe duda que en las últimas dos décadas el gobierno mexicano ha virado hacia un gobierno más especializado, con más y mejor información, pero los resultados no han sido mejores; posiblemente el problema no se encuentra en los objetivos, sino en los mecanismos empleados para ello (no es el qué, sino el cómo).

Si a ello agregamos que se acabaron los años del gobierno omnipresente habrá que dar cabida a una realidad en que los ciudadanos intervengan de una manera más directa. Pero la falta de ciudadanos interesados por los asuntos públicos es otro de los problemas pendientes de resolver, contribuir a mejorar la imagen de los ciudadanos también es un asunto de corresponsabilidad; de lo contrario sería limitado pensar en mejorar la administración pública ignorando que se administra para una sociedad democrática.

Mejora la realidad de la sociedad, su gobierno y sus ciudadanos implica canales por los cuales circule esta aspiración. La participación no surge de manera automática, sino que necesita requerimientos específicos para su realización, ¿acaso el gobierno los está

promoviendo?, ¿acaso tenemos un gobierno con causas confiables, oportunidades de participación, información y transparencia en la acción?

La administración pública mexicana bajo algunas circunstancias funciono de manera contraria a su deber, lejos de acercar la cosa pública y sus asuntos a los ciudadanos, lo que hizo fue persuadir a la población de lo complejos y delicados que éstos eran. El resultado no podía ser diferente, la apatía ciudadana en que vivimos es el resultado de una tradición administrativa que alejo a la población de los asuntos de incumbencia públicos y que ahora reclama su participación. El trabajo se vuelve doble, buscar credibilidad y administrarla.

El desprestigio con que cuenta el gobierno mexicano le quita la posibilidad de reclamar la corresponsabilidad ciudadana, para ello necesita de una fuerte dosis de credibilidad; se trata de responder a las expectativas de la población y posteriormente solicitar la colaboración y participación de la gente, y forzosamente en ese orden.

3.

La tarea de encontrar mejores ciudadanos se ha puesto en el centro de las necesidades políticas ha alcanzar de manera pronta. El problema de contribuir a una mejor practica ciudadana se abordará de diversas maneras, utilizar un mecanismo de trabajo y solución de problemas como Política Pública acerca la posibilidad de imprimir desde el espacio público y democrático la imagen de que no sólo resuelve problemas y necesidades, sino que también contribuye a mejorar el referente ciudadano de quien participa.

La necesidad de fomentar ciudadanos demanda que el gobierno no se limite a servirlos administrativamente, sino además requiere un sentido pedagógico que ayude a prepararlos para lo que representa una sociedad democrática activa.

Al mismo tiempo Política Pública trae nuevas esperanzas a la Administración Pública mexicana que parecía se obsolescía cada vez más, dando un giro de administración burocrática hacia una más especializada y menos engorrosa. A lo largo de la tesis se hablará ampliamente de lo que Política Pública es, las ventajas y posibilidades con que cuenta, y la interacción que le permitiría mejorar de manea paulatina procesos gubernamentales y mejorar las actitudes de los ciudadanos con respecto de los asuntos y espacios públicos.

En la actualidad los gobiernos verticales, burocratizados, centralistas y autoritarios han entrado en una fuerte etapa de crisis que los ha obligado a cuestionarse desde dentro, al mismo tiempo ha surgido un fuerte debate en torno a lo limitado de sus alcances y acciones administrativas para con la sociedad; y es precisamente en esta coyuntura en que la sociedad ha comenzado a inventar formas de organizarse que reclaman una ampliación de los espacios públicos y un gobierno que no limite, sino que apoye dichas formas de participación y expresión ciudadana.

En síntesis, nos encontramos ante dos aspectos de la vida política nacional que se relacionan: una sociedad que reclama más participación, y la necesidad de un gobierno más eficiente. Por todo ello la democracia se ha convertido en el medio capaz de juntar ambas aspiraciones obligando a los gobiernos a que revisen los resultados de sus aparatos, y al mismo tiempo emprender cambios institucionales que mejoren las prácticas ciudadanas y que los capaciten como sistemas creativos con capacidad de respuesta.

No sobra decir que la oportunidad de que una comunidad adopte una idea dada depende de que tal idea forme parte del entorno donde uno se desenvuelve; las acciones deben ser difundidas en el medio ambiente en el que los individuos se desarrollan y socializan. El nuevo enfoque que se propone podría hacer más real el trabajo descriptivo de nuestra aspiración político-administrativa.

Por un lado las políticas públicas pretenden cerrar la brecha entre el gobierno y los ciudadanos, bajo el entendido de gobiernos democráticos y sociedades participativas, pero que dicha relación este sustentada sobre la base de una corresponsabilidad mutua real. De esta manera las políticas públicas sirven como mecanismo para crear significaciones en ambos lados, tanto para fomentar una administración pública con miras a democratizar sus pautas de acción, y apoyar la construcción de una participación ciudadana real.

Una de las principales intenciones de las políticas públicas consiste en hacer coincidir los esfuerzos y acciones de los ciudadanos y el gobierno, de ahí que uno de sus grandes problemas consiste en motivar un cambio en la cultura de los ciudadanos y del personal gubernamental.

Cuando se habla de Políticas Públicas, se refiere a un nuevo método de gobierno que se preocupa por integrar a la sociedad en todas las acciones de gobierno que se realizan para combatir un problema o mejorar una realidad social dada; bajo el entendido de que tanto el gobierno como los ciudadanos tienen ante sí un nuevo mecanismo capaz de ser el detonante que mejore la relación entre ambos y proporcionar, al mismo tiempo, una justificación real y objetiva que permita mejorar las significaciones y acciones de cada integrante.

Política Pública no como una herramienta administrativa únicamente, sino como una instrumentalidad de carácter político capaz de generar convicciones reales en aquellos que participan; cimentadas sobre la base de un entorno democrático incluyente tanto para los ciudadanos como para el gobierno.

Con las políticas públicas llegamos al punto de modificar la base de la evaluación al poner a los resultados como mecanismo de justificación a toda acción gubernamental. Resultados no sólo en el entendido técnico de justificar las acciones legalmente realizadas y presupuestariamente correctas; sino, incorporando como mecanismo de evaluación la percepción de los ciudadanos ante las acciones realizadas y ante los procesos utilizados; de la misma manera incluir los elementos que justifiquen hasta dónde se ha alcanzado el cometido de incluir la participación de los individuos y hasta dónde se ha logrado el cometido de mejorar las significaciones cívicas de los participantes.

En suma la discrepancia entre una evaluación gubernamental que se fía únicamente del aspecto técnico, y otra donde los individuos ven resuelto su problema; pero donde parece ser ignorado un elemento básico de la política pública que es contribuir a mejorar una realidad social no sólo en base a soluciones, sino en aportar una experiencia de socialización que permita a los individuos mejorar sus realidades ciudadanas sobre la base de una experiencia real.

De ahí la importancia de los procesos que la administración emplea para relacionarse con la sociedad a la hora de solucionar un problema, no sólo se evalúan los resultados, sino los procesos quienes son los que dan sustento a una nueva relación que pretende mejorar la idea de ciudadanía en México.

Capítulo Primero

Gobierno y Administración Pública

Si el poder fuera más que esa potencialidad de estar juntos, si pudiera poseerse como la fuerza o aplicarse como ésta en vez de depender del acuerdo temporal y no digno de confianza de muchas voluntades e intenciones, la impotencia sería una concreta posibilidad humana.

Hannah Arendt

o Lo público del Estado.

Los tiempos modernos vienen caracterizados cada vez más por una amplia disposición a participar por parte de los individuos, la irrupción de la sociedad civil en las últimas dos décadas, principalmente, ha dado origen a una nueva forma de entender las relaciones de mando-obediencia en las sociedades actuales, de hecho el individuo activo comienza a ser un protagonista fundamental en la vida política organizada. Sin embargo aun falta mucho por recorrer, aun no logramos llegar a la sociedad a que aspiramos, y en medio están quedando huecos que es preciso cubrir de la mejor manera posible.

Conviene poner atención en las relaciones que ahora se perfilan entre el Estado y la sociedad, las cuales están cambiando a un ritmo acelerado de manera cualitativa, cambios que se vislumbran principalmente en las relaciones de autoridad, y por lo tanto, de mando y obediencia. Estos cambios en las relaciones de autoridad vienen caracterizados fundamentalmente por una ingerencia ciudadana de intervención deliberada en los asuntos de interés colectivo, hecho que ha permitido suponer una nueva manera de entender, definir y articular aquello que denominamos "espacio público".

Lo público ha sido caracterizado y descrito de diferentes maneras a lo largo del tiempo y de la historia, desde su vertiente divina encarnada por la voluntad de los príncipes, hasta sus concepciones más modernas que lo definen como espacio de interés colectivo.

Por su parte Fernando Bazúa y Giovanna Valenti han descrito la naturaleza pública del Estado en dos sentidos: uno descriptivo, y otro valorativo. De esta manera en su aspecto descriptivo el Estado es definido como el espacio físico temporal que respalda la idea de espacio dónde se articulan los esfuerzos colectivos. Y en su sentido valorativo el carácter público del Estado se refiere a lo público como bienestar público, como valor fundacional y como objetivo estratégico del Estado. (Bazúa y Valenti, 1993:23-24).

El descriptivo, por lo general, está vinculado a los elementos siguientes: individuos, derechos, colectivos, procesos, problemas, situaciones, espacio y autoridad. Así, lo público, relacionado con los individuos y los derechos se refiere a los individuos miembros de la polis (Estado) como el público ciudadano, a los derechos públicos, como derechos individuales de todos los ciudadanos

característicos de la modernidad estatal occidental...al interés público como al interés del público ciudadano, que no necesariamente es el interés que invoca el gobernante para justificar sus actos. Cuando se trata de colectivos principalmente se refiere al bienestar público o social como agregación del bienestar de tales individuos, a la acción pública como acción colectiva y no necesariamente a la acción estatal.¹

La idea de espacio público expresada por Bazúa y Valenti pone de manifiesto el vínculo existente entre la noción de lo público entre los procesos, problemas, espacio y autoridad pública. De la misma manera, vincula a la acción colectiva como acción acordada referida a los asuntos de interés público, en este caso por el público ciudadano.

De acuerdo a ello, el Estado en su sentido descriptivo se encuentra fuertemente relacionado con elementos como el Gobierno y la Administración Pública, en el sentido en que existe una estructura y una organización encargada de lo público, sin embargo, y como se verá de manera amplia más adelante, también se pone de manifiesto que lo público del Estado en su sentido descriptivo no es limitado a la acción gubernamental, sino también a la acción ciudadana existente dentro del interés colectivo.

Esta suposición de que lo público no es limitado a lo gubernamental amplia de manera radical el entorno de la definición tradicional de público. Si bien es cierto que todo aquello que hace el gobierno en función del Estado por definición es eminentemente público, la aparición de la sociedad civil y la participación de organizaciones ciudadanas han venido a demostrar que el espacio público no está reservado a lo gubernamental, sino que pueden existir, y de hecho existen, organizaciones ni gubernamentales, ni enteramente privadas, que se preocupan y actúan en el espacio social y que le otorgan un renovado sentido de público al Estado.

Principalmente reflejan que la acción pública no inicia ni termina con lo que realiza el gobierno, y ello nos conduce a pensar que lo público trasciende a lo gubernamental, que es la sociedad y no el gobierno el ente que da sustento y legitimidad a la noción de "público".

Para Habermas, con quien estamos totalmente de acuerdo, arguye que es precisamente esta irrupción de la sociedad civil quien ha transformado la noción clásica de lo público desplazando el centro de autoridad e invirtiendo las relaciones de dominación en las sociedades contemporáneas. Y escribe:

También en este modelo se respetan los límites entre el Estado y la sociedad, pero aquí la sociedad civil, como base social de una esfera pública autónoma, se diferencia tanto del sistema económico de acción como de la administración pública. De esta concepción de la democracia se sigue normativamente la exigencia de un desplazamiento del centro de gravedad.²

¹ Bazúa y Valenti, ¿CÓMO HACER DEL ESTADO UN BIEN PÚBLICO?. En revista Sociológica, No. 22, UAM-Azcapotzalco, México. pp. 26

² Habermas, Jürgen. LA INCLUSIÓN DEL OTRO. Paidós, México 1999, pp. 243.

De esta manera, según Habermas, lo público en las sociedades contemporáneas no puede ser adjudicado ni al mercado ni a lo gubernamental; más bien, es la sociedad en su carácter de cuerpo poseedor de la soberanía la institución pública por excelencia.

Según la concepción liberal, lo público del Estado vendría caracterizado por la posibilidad de programar al Estado en interés de la sociedad. El espacio público en su sentido democrático puede ser definido como la agregación de voluntades con el único fin de materializar el bien común.

Por su parte Norberto Bobbio agrega a la definición de público como aquello que es visible, que es de conocimiento de todos, y por lo tanto como asuntos que deben ser tratados ante el público ciudadano (Bobbio, 1989).

En su sentido descriptivo, como ya ha sido mencionado, el gobierno y la administración pública guardan una fuerte responsabilidad de aquello que les ha sido delegado por la sociedad y que por definición es público, es decir, se reconoce ampliamente que aquello que la administración realiza es un acto delegado por el público ciudadano en su calidad de fideicomisario, del cual es ampliamente responsable. En este sentido la responsabilidad pública de la administración guarda una amplia relación con la capacidad de administración del espacio y responsabilidades que le han sido depositadas.

La administración de lo público guarda una complejidad enorme en comparación con los esquemas de administración privados, reflejan principalmente un compromiso de carácter vinculatorio con la sociedad, es decir, la administración de lo público beneficia o perjudica a la sociedad (Bobbio, 1989).

En este sentido, lo público del Estado y de la acción gubernamental hace referencia a la obligada necesidad de decidir y actuar en franca transparencia frente a la sociedad, público en sentido contrario a secreto.

Por lo tanto, lo abierto, lo compartido y lo común (Uvalle, 2003:30), son los tres aspectos que legitiman las acciones realizadas por la Administración Pública, y al mismo tiempo configuran los elementos indispensables para llevar a cabo los esfuerzos de la sociedad.

o Gobierno y Administración Pública: ámbitos complementarios

La relación ampliamente existente entre el gobierno y la administración pública se reconoce principalmente por su carácter público, ambas tienen una responsabilidad ante la sociedad al ser definidas como la estructura y cuerpo de autoridades delegadas para atender los asuntos de la colectividad.

Conviene mencionar que la administración pública no es una institución subordinada mecánicamente a las decisiones políticas de los gobernantes, ni tampoco debe confundirse como un ejecutor impersonal de planes y programas administrativos carentes de toda valorización pública. La relación imperante entre el ámbito de gobierno y

el de la administración viene marcado principalmente por la definición pública que comparten.

La línea que divide a la política de la administración es prácticamente imperceptible, de hecho no están separadas, más bien son complementarias. Tanto el gobierno como la administración comparten una responsabilidad pública y democrática ante la sociedad que las une, pero que al mismo tiempo las delimita también.

La principal diferencia consiste en la naturaleza pública de sus funcionarios. Por el lado del gobierno, los funcionarios electos son los agentes responsables ante el público que ha votado por ellos, y que por lo tanto tienen una responsabilidad principalmente política ante el electorado. Mientras que los funcionarios designados de la administración pública no están sujetos al escrutinio público del electorado en función de su investidura delegativa (Uvalle, 2003).

Esta diferencia delimita los márgenes de acción y responsabilidad de cada uno de los funcionarios, aquellos que han sido electos tienen la responsabilidad de ofrecer y cumplir, en primer lugar, las promesas de campaña; son funcionarios conocidos por el público que los elige y por lo tanto la relación que guarda con el electorado es más directa. Por su parte los funcionarios de la administración pública no son sujetos que adquieran su investidura bajo proceso de elección, en la mayoría de las ocasiones son poco conocidos, o desconocidos, por la sociedad a quien dirigen sus acciones. Incluso erróneamente ha llegado a afirmarse que la lealtad de los funcionarios designados es para con el político que lo elige, y no para la sociedad para quien trabaja.

El compromiso de los funcionarios designados con la sociedad se basa, principalmente, en el compromiso explícito de dichos funcionarios con la perspectiva de gobierno eficaz que ha sido ofertada por los políticos, así como con la eficiencia y calidad de las políticas, programas, productos y servicios de que sí es responsable el cuerpo de administradores.

Sin embargo, la diferencia estructural del carácter de sus funcionarios lejos de separarlas reitera el compromiso de complementariedad en ambas. Es imposible pensar una separación total entre las obligaciones y responsabilidades de los políticos y los funcionarios designados, ya que en gran medida la evaluación y justificación política de los funcionarios electos, deriva y se sustenta de las acciones que realiza la administración.

No puede existir el caso en que un jefe de Gobierno o un político designado se comprometa con una propuesta de gobierno, y que los operadores e implementadores de tales promesas estén excluidos totalmente de tal compromiso, o aislados de tal compromiso.

Las promesas y propuestas de buen gobierno ofrecidas a lo largo de las campañas de funcionarios electos deben sustentarse bajo el entendido que detrás de ellos existe un grupo de expertos implementadores con la capacidad suficiente de dar cause y viabilidad a lo propuesto por los políticos. Ello refuerza aun más los vínculos que atan a los políticos con los funcionarios designados. La responsabilidad política de los funcionarios electos

para con el público elector consiste en designar a un cuerpo de administradores capaz de dar viabilidad y respuesta a las más urgentes necesidades del público que lo ha escogido.

Además, en términos de factibilidad técnica, la política y la administración se encuentran subordinadas a la evaluación permanente de la sociedad, la opinión pública y los medios de comunicación, quienes evalúan a la acción en su conjunto.

La relación estrecha que comparten también se fundamenta en la capacidad de respuesta compartida, es decir, al vínculo no mínimo entre la viabilidad política y la factibilidad administrativa. Donde la posibilidad de implementar respuestas positivas jamás está desvinculada de las opciones políticas correctas en un esquema de gobierno con capacidad de respuesta.

De manera breve, pero muy puntual, Uvalle sintetiza la relevancia conjunta (política y administrativa) en toda acción de gobierno:

Es importante correlacionar la política y la administración pública en términos de revalorar su trascendencia desde el ángulo de la institucionalidad pública, dado que se sustenta en los estilos de la dirección pública, la calidad del desempeño gubernamental, la pertinencia y la eficacia de los sistemas de implementación, los grados de legitimidad administrativa, gubernamental y política; la imparcialidad o el partidismo en la función pública; el uso, aprovechamiento y evaluación de los recursos públicos, la transparencia de las cuentas del gobierno y la vigencia de la rendición de cuentas; el compromiso que tienen con la estabilidad de la sociedad; su compromiso con la gobernabilidad democrática; su contribución a la democratización, la equidad y el bienestar social. Los rubros mencionados son parte del realismo de las instituciones en las cuales la política y la administración pública juegan un papel crucial para situar los procesos y los resultados de la acción de gobierno.³

Así la eficacia política se encuentra asociada a la eficacia administrativa, sobre la plataforma de la confrontación ciudadana.

En resumen, la esfera pública compartida tanto para la política como para la administración empujan por una propuesta de gobierno en la cual queden fundidos los elementos necesarios, tanto técnicos como políticos, que en conjunto instrumenten políticas con capacidad de reflejar los esfuerzos conjuntos de la sociedad.

o Lo público de la Administración.

El papel y relevancia que la administración pública juega en la actualidad es sumamente importante, son el punto de encuentro de las acciones de los intereses públicos. Ante todo es una estructura administrativa encargada de conducir y coordinar las acciones emprendidas en nombre del pueblo, en cierta medida resumen la actividad pública organizada.

³ Uvalle Berrones, Ricardo. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INAP, México, 2003, pp. 66

Como su nombre lo indica, la Administración Pública es la estructura administrativa encargada de atender los asuntos de interés de la sociedad.

En su célebre libro *La Reinención del Gobierno*, los autores norteamericanos Osborne y Gaebler describen al gobierno y a la administración pública como una organización abierta y moderna que ante todo es juzgada y evaluada por su capacidad de respuesta. Pero ello no podría suceder a menos que el gobierno mismo se programe de manera democrática y eficaz al momento de buscar sus objetivos. La importancia social del gobierno y de la administración pública es descrita por los autores de la siguiente manera:

[E]n primer lugar, creemos profundamente en el gobierno. No vemos en el gobierno un mal necesario. El gobierno es el mecanismo que empleamos para adoptar decisiones que afectan a la comunidad: dónde hacer una autopista, qué hacer con la gente sin hogar, qué tipo de educación impartir a nuestros hijos. Es la manera en que proporcionamos el beneficio de nuestro pueblo: defensa nacional, protección del medio, protección policial, autopistas, diques y sistemas de aguas. Es la manera en que solucionamos problemas colectivos, en que reflexionamos sobre los problemas con que se enfrenta la sociedad norteamericana de hoy día,: drogadicción, crimen, pobreza, carencia de viviendas, analfabetismo, residuos tóxicos, el efecto invernadero, el coste explosivo de la asistencia médica. ¿Cómo resolveremos estos problemas? Mediante la acción colectiva. ¿Cómo actuamos colectivamente? A través del gobierno...en segundo lugar, creemos que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz, lo cual es algo sumamente raro.⁴

En primer lugar, como fue descrito, hay que creer en el gobierno y las posibilidades que éste aporta, no hay que verlo como un mal necesario.

La importancia del gobierno en la vida organizada es parte central para poder materializar los esfuerzos de la sociedad, es el punto de encuentro de decisiones y esfuerzos comunes. Es la forma que la sociedad moderna y organizada ha inventado para satisfacer necesidades compartidas.

En segundo lugar, de esta definición se desprende un aspecto que es preciso no dejar pasar de largo; el aspecto pragmático de las políticas empleadas no les resta su carácter democrático, o por lo menos no debería hacerlo. Es decir, las políticas democráticas vinculan a la sociedad con el gobierno en un entorno de cooperación y corresponsabilidad.

Por su parte, Ricardo Uvalle ha definido a la moderna administración pública y su carácter público de la siguiente manera:

Como parte activa e insustituible en la vida en comunidad, la administración pública tiene a su cargo el cumplimiento de tareas que son vitales para la vida privada y la vida pública...Su actividad de conjunto es para la sociedad una de las palancas más importantes que le permiten la definición de los objetivos y las metas de carácter público que son la base para que el Estado y las

⁴ Osborne, David. Gaebler, Ted. *LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO*, Paidós, 1997, pp. 18.

organizaciones de la sociedad accedan a mejores condiciones de vida. Su impacto en la sociedad es innegable, motivo por el cual, sus acciones se deben caracterizar no sólo por la eficacia y el pragmatismo que son indispensables en la vida pública, sino por la responsabilidad que tienen en la cultura de los costos públicos y en las ventajas que son de interés común.⁵

De acuerdo a dicha definición, existen dos elementos indispensables y necesarios en una moderna administración pública: el pragmatismo necesario para articular respuestas; y segundo, el impacto generado en la sociedad caracterizado por su acción (o inacción). Por lo tanto el carácter público de la administración se encuentra enraizado en dos aspectos indispensables, por un lado en el ejercicio práctico de la administración; y por el otro, en el impacto generado en el público ciudadano como resultado de dicho ejercicio práctico.

Desde este momento puede reconocerse que la capacidad de articular respuestas, y el modo de producirlas son ejercicios indispensables e inseparables desde la óptica de eficiencia, eficacia y democracia.

Por lo tanto, el aspecto práctico de la administración vendría dado por las políticas públicas, así definidas, encargadas de materializar el esfuerzo conjunto del gobierno y la sociedad. Al respecto del tema de Política pública se hablará ampliamente a lo largo del capítulo tercero.

Lo público de la administración pública (Uvalle, 2003), exige de ésta un compromiso explícito con la democracia moderna, exige que sea una institución capaz de absorber conflictos, de generar respuestas, de liberar tensiones y de responder a las expectativas de los ciudadanos con políticas y prácticas que sean factibles de aplicarse. Pero al mismo tiempo exige que cada acto sea realizado de manera incluyente, con prácticas abiertas, con acciones que incluyan la deliberación, participación y evaluación pública. En suma, lo pragmático de la Administración no choca ni se contrapone a su aspecto político, y por ende público.

Al respecto del problema democrático en el gobierno, Bazúa y Valenti argumentan la necesidad de un gobierno democrático en su forma de operar para que éste pueda ser entendido como propiedad colectiva de los ciudadanos, principalmente por éstos (Bazúa y Valenti, 1993:32).

La importancia de reconocer el carácter público de la administración, es que de ello se desprende el lazo principal que la vincula con la vida de los ciudadanos. El gobierno y la administración pública no pueden programarse como algo separado o ajeno a la sociedad, por el contrario, es precisamente su carácter incluyente y de corresponsabilidad lo que le otorga su carácter democrático.

Si lo público, como ya fue definido y explicado, no es un espacio reservado de manera exclusiva al Estado, ello significa que dentro de esta misma dinámica anime a participar a los ciudadanos y sus organizaciones. En dado caso, la interacción entre el

⁵ Uvalle, Op. Cit. pp 30 .

gobierno y los ciudadanos en tiempos actuales exige de la administración pública un compromiso explícito con la democratización del aparato público y, con ello, su amplia contribución en la democratización de la sociedad. En donde la naturaleza pública de la administración tiende a confirmarse.

o Administración Pública y Espacios Democráticos.

La idea de espacio público supone un espacio de acción colectiva donde la participación y beneficios van aparejados. El espacio público es democrático únicamente si es correspondiente a la acción colectiva de los ciudadanos.

Por su parte la democracia supone la socialización y publicitación del espacio (Bazúa y Valenti: 1990), y en especial de las instituciones estatales, lo cual supone la conversión del espacio público en propiedad colectiva de los ciudadanos. La democracia vuelve público al estado.⁶

Desde la perspectiva de las instituciones, la democracia es fundamentalmente un método, es decir, es el mecanismo que empleamos para dar respuesta a las decisiones de la sociedad. También puede ser identificada como el método que da viabilidad y articulación a los proyectos de la vida organizada; sin embargo, además de un método, también es reconocida como un modo de gobernar.

Como método puede ser identificada como procesos y procedimientos que permiten la continuidad política de manera organizada, en éste quedan contenidos los mecanismos de elección popular destinados a la elección y distribución de los puestos de autoridad y representación política, así como los métodos de decisión pública e instrumentos de gobierno que permiten dar respuesta a los asuntos de interés colectivo.

En el modo de gobernar se aglutinan las disposiciones positivas que permiten articular la convivencia y desarrollo pacífico de la sociedad. La forma, ante todo, define los supuestos axiológicos y significados subjetivos que se convierten en las disposiciones de la sociedad para aceptar y cooperar con una estructura de poder públicamente aceptada.

De esta manera la democracia se define a sí misma en dos frentes necesarios para su supervivencia: la democratización de la sociedad, y la democratización del aparato gubernamental. En cierta medida ambas respuestas van de la mano, ya que no puede existir un gobierno ampliamente democrático que no esté preocupado por la cultura democrática de la sociedad, y viceversa, no es imaginable una sociedad ampliamente democrática que ignore al gobierno como espacio legalmente público.

Por democratización de la sociedad se entiende a los esquemas de participación de los individuos en aquellos lugares en que se ejerce la democracia como forma de gobierno, y que por ende es traducida como "el poder del pueblo". Hablo de un espacio social en el cual los individuos entendidos como integrantes de este poder del pueblo del que forman parte, ejercen la acción ejecutiva que les corresponde con respecto a todo este tejido social denominado Estado.

⁶ Bazúa y Valenti, Op. Cit pp. 32.

La democracia institucionaliza principalmente los mecanismos que garantizan los derechos ciudadanos que dan idea y sustento al ideal republicano de participación y corresponsabilidad, entre los que cabe destacar la libertad garantizada de participar, la posibilidad de participar en la competencia política, la libertad y no coacción al voto, la representación, elecciones periódicas, la renovación de las autoridades y el derecho a protegerse de los abusos del poder, (Dahl, 1997).

Históricamente la democracia ha sido definida como “el poder del pueblo”, demos (pueblo) y kratos (poder); que podemos entender como la libre autoorganización del pueblo. Al mismo tiempo, la democracia hace del pueblo un conjunto de hombres que no son iguales, pero que ante la democracia valen lo mismo. El supuesto generoso de igualdad en la democracia se refiere tanto a la ausencia de privilegios y de jerarquías, como al principio de sufragio universal. Si en la democracia cada ciudadano vale uno, entonces es preciso que cada cual sea participe de las decisiones del pueblo (demos): la democracia como institución del papel político del ciudadano.

La modalidad del sistema democrático está instaurado sobre la base de la mayoría. Esto es, que los procesos de toma de decisiones son efectuadas sobre la base del mayor número de votos. Los sistemas de votación son aquellos en los cuales el ciudadano emite su opinión, por medio del sufragio, con respecto a las diferentes opciones que tiene, esto supone la pluralidad de opciones y la pluralidad de formas de expresión.

Por el otro lado, por democratización de la dirección política se entiende por un lado la legalidad y correcta aplicación de los procesos de elección de autoridades, así como del sistema político en general; o sea, los múltiples procesos de acceso, distribución y ejercicio de los diversos puestos de autoridad y representación política. Ejemplo de esto es que para algunos autores como Prezworski la democracia es el espacio en el cual nadie puede influir en los resultados de los procesos institucionalizados para elegir autoridades, (Prezworski, 1998).

Sin embargo, dentro de la amplia preocupación por democratizar los procesos de autoridad se ha incluido un capítulo importante referente a la democratización del aparato gubernamental, es decir, la democratización de los métodos y procedimientos que la administración pública emplea al momento de satisfacer las necesidades colectivas.

Democratizar los procesos gubernamentales significa fundamentalmente tomar como referencia de las articulaciones del gobierno la cooperación y satisfacción de los ciudadanos. En este sentido los programas, las políticas públicas y demás métodos empleados tienen la obligación de incluir la participación de los ciudadanos, así como su amplia satisfacción como criterio de evaluación. Como ya fue explicado anteriormente, sólo la inclusión de la sociedad puede dotar al gobierno y a la administración pública de un renovado carácter democrático.

Los ciudadanos no pueden ser considerados como los enemigos del gobierno, ni como un obstáculo para la acción gubernamental, por el contrario, la inclusión ciudadana le otorga a las acciones gubernamentales un renovado sentido público.

Al incluir el referente ciudadano dentro de los procesos de la moderna administración pública se invierten los viejos mecanismos de ejercicio de poder en los cuales se observaba a la sociedad como ignorantes o apáticos; por el contrario, el despertar ciudadano cada día más visible obliga a la administración pública a disponerse desde un punto de vista incluyente.

La administración pública no es una institución autoreferenciada, sino todo lo contrario, es el medio que vincula de manera significativa las decisiones de gobierno con los criterios y aspiraciones ciudadanas. Por lo tanto ya no puede considerar la posibilidad de tomar decisiones a espaldas de la ciudadanía, quien siempre es receptora y consumidora de dichos bienes y servicios.

La administración pública que se sustenta bajo el entendido democrático, no puede funcionar como una organización sobredimensionada, unilateral, y excluyente; sino todo lo contrario, reconociendo que tiene una enorme responsabilidad de lo que hace, y la forma cómo lo hace. Por lo tanto, la confianza en el gobierno y en la administración pública es un valor que es preciso promover y conservar.

o **Importancia del carácter político de la Administración**

De acuerdo a lo expresado anteriormente puede reconocerse un amplio compromiso de la administración pública para con la sociedad en general, y para el público ciudadano en particular.

En primer lugar porque los actos públicos realizados por la administración siempre generan una expectativa en el público usuario, (y en el público en general), del cual se desprenden juicios y evaluaciones que posteriormente son traducidas en la disposición a participar; como atinadamente lo ha expresado Ricardo Uvalle la administración pública tiene una enorme responsabilidad en lo que realiza o deja de hacer, (Uvalle,2003: 27).

Las acciones o inacciones de la administración pública traen como consecuencia un acto valorativo de lo que ésta ha realizado, de la forma en cómo lo ha realizado, y de las consecuencias que de ello se desprenden. Así, la evaluación pública que se hace de la administración lleva tras de sí un acto valorativo que posteriormente se ve reflejado en el ánimo ciudadano y en su consecuente disposición a participar.

Actualmente no sólo se exige la intervención del gobierno, también se evalúa la calidad de dicha intervención. Sus métodos de comunicación, la forma de acceder al público ciudadano, los mecanismos empleados para promover el bienestar social, la inclusión de los sectores marginados, la calidad de las instituciones y la reputación de sus funcionarios son tareas aun pendientes en la agenda de compromisos públicos de la administración.

Los profesores Fernando Bazúa y Giovanna Valenti describen la importancia de la calidad gubernamental en función de la posibilidad que ésta tiene de afectar positiva o negativamente a la totalidad de la población. La diferencia, no mínima, que existe entre la calidad de la acción gubernamental y la calidad de las acciones de cualquier otra instancia

o actor, es la posibilidad de afectar positiva o negativamente a la sociedad en su conjunto, es decir, generando bienes o males públicos para un mayor número de individuos y que al mismo tiempo son traducidos en bienes o males privados.

Las macroexternalidades de la acción gubernamental serían así las externalidades más importantes y decisivas en la vida social, dado que, por su posición sistémica de poder, virtualmente todas las acciones individuales afectan positiva o negativamente el bienestar de todos o casi todos los gobernados, y, por ende, el bienestar público. Es decir, sus acciones generan bienes o males públicos.⁷

El hecho fundamental consiste en reconocer que la reputación del aparato gubernamental en su conjunto es una de las piezas claves al momento de incentivar la participación ciudadana. La mentalidad ciudadana se nutre de la disposición al observar en los gobernantes una fuente de legitimidad pública reconocida, legitimidad únicamente alcanzable si los resultados respaldan al gobierno en su conjunto.

La calidad gubernamental se define como la capacidad en el gobierno de articular respuestas positivas a los problemas de índole social, así como resultados reflejados en una mejora sustancial en la calidad de vida de la población.

Es ampliamente reconocido el hecho de que la participación es directamente proporcional a los resultados observados, de esta manera puede concluirse que ningún individuo estará decidido a participar a menos que exista la certeza de que su aportación será traducida en beneficios para su comunidad o su vida particular. La confianza social, de acuerdo con Dhal, solo es factible en un contexto en el cual la sociedad reconoce públicamente la capacidad de respuesta de las instituciones públicas (Dhal, 1997).

Reconocer que un buen o mal gobierno repercute en la psique social (Castoriadis, 2000) le otorga un carácter más allá del meramente administrativo. Ligado a ello, es necesario contar con una atinada participación gubernamental. De ahí la necesidad de que sociedad y gobierno requieran vincularse bajo ciertas condiciones que mejoren la relación.

En este sentido se reitera que la administración pública no es una organización impersonal, más bien tiene un fuerte vínculo con la sociedad organizada. La práctica de la administración es un fuerte referente público que es evaluado constantemente por la sociedad, en dicha evaluación caben no sólo los criterios finales del resultado, sino también los procesos intermedios por medio de los cuales se arriba a los resultados.

Por lo tanto, la disposición ciudadana a construir políticas públicas en las cuales se observe a la sociedad como autor, actor y responsable, requiere al mismo tiempo de una calidad gubernamental que la respalde.

Al respecto del tema de Políticas Públicas y su importancia en el proceso de conformación de una confianza pública compartida también será revisado de manera amplia más adelante en el capítulo 3.

⁷Bazúa, y Valenti. Op. cit. pp. 26.

§ El compromiso cívico de la Administración

De esta manera, lo público de la administración pública sugiere un compromiso con la democracia moderna, es decir la incorporación ciudadana dentro de los límites de la gestión. De este modo, las políticas que tiene a su cargo tienen que ser eficaces para aumentar y fortalecer la vida democrática y generar las actitudes públicas coherentes en el público ciudadano al que van dirigidas.

Lo público de la administración no se agota en la gestión, por el contrario está ampliamente comprometida con la vida y actitud democrática de los ciudadanos. Ricardo Uvalle ha definido el compromiso público de la administración de la siguiente manera:

Lo público de la administración pública alude al compromiso que tiene con la democracia moderna entendida como un sistema de convivencia que proclama los valores que favorecen el desarrollo constante, competitivo y continuo de las personas y los grupos. Para la administración pública la democracia es un sistema de valores, preferencias, reglas, procedimientos y objetivos que orientan su compromiso institucional, motivo por el cual, no hay ausencia de responsabilidad en lo que realiza o deja de hacer.⁸

Una definición como esta arroja gran cantidad de luz al momento de justificar y evaluar el compromiso propio de la administración pública con la democratización de la sociedad. Si pensáramos que dicho compromiso es inexistente o mínimo caeríamos en el error de suponer a la administración pública –del espacio público, destinada al público ciudadano- como un ente independiente del cual solo puede esperarse un acto estrictamente pragmático que carece de valores.

Sin embargo, como ya fue descrito anteriormente, las acciones o inacciones de la administración repercuten en el ánimo ciudadano, de hecho pueden reconocerse como un punto importante de apalancamiento ante la disposición de los individuos a participar. La importancia del gobierno, la administración pública y las políticas públicas representan la posibilidad de definir formas correctas de obtener beneficios colectivos, y ante todo, presentan la posibilidad de comunicar a la sociedad formas sensibles de participación.

De acuerdo a esta visión contemporánea, la administración pública ocupa un lugar preponderante en los procesos de socialización política, ya que en ella se comprimen la necesidad de la participación, la búsqueda de cooperación y la exigencia de la corresponsabilidad.

De acuerdo con Castoriadis los procesos de socialización política aspiran a la creación de un entorno que adiestre e instruya a la sociedad, se convierten en las reglas que regulan los comportamientos individuales y sociales que dan forma a la pertenencia social, (Castoriadis, 2000). Para Castoriadis la sociedad instituye y constituye ciudadanos a partir de comportamientos civiles, es la sociedad quien estimula a los individuos a adoptar comportamientos y valores.

⁸ Uvalle, Op. cit. pp. 26

Dentro de los procesos de socialización política intervienen diversos actores que refuerzan dicho proceso, entre ellos destacan: la familia, la escuela, la iglesia, el gobierno, los grupos de socialización (trabajo, clubes, asociaciones, etc.), partidos políticos, etc. Estas agencias socializadoras juegan un papel preponderante en el proceso de comunicación política, se convierten en los vehículos por los cuales transitan los valores y creencias que dan forma a las actitudes del público.

Por su parte las doctoras Julia Flores y Yolanda Meyenberg han descrito el proceso de socialización política de la siguiente forma:

la cultura política contempla la presencia de agencias socializadoras (familia, escuela, trabajo, grupos de interés) como vehículos que transmiten ideas y valores. En la esfera política la socialización consiste en una serie de procesos de adaptación a través de los cuales las personas adquieren orientaciones y patrones de comportamiento políticos. Su funcionalidad dependerá de un despliegue de actitudes positivas hacia el poder, las normas vigentes y la autoridad.⁹

En este sentido tanto la administración pública como las políticas públicas pueden ser identificadas como uno de los tantos mecanismos que sustentan el proceso de socialización, en tanto instancias comunicadoras de valores, procesos y procedimientos democráticos, y actitudes cívicas.

Por lo tanto, la responsabilidad de la administración pública se da en tanto ésta es una institución clave en el juego democrático. Consecuentemente, el espacio democrático se convierte en un medio de socialización en tanto los individuos son formados y educados bajo las pautas de cada grupo social.

Algunos autores encuentran en los procesos de socialización el detonante que transformaría a las sociedades contemporáneas. Para el caso Latinoamericano, en general, donde el autoritarismo y el abstencionismo son el resultado de largos procesos históricos surge la democracia como uno de los canales por los cuales transita la nueva aspiración.

Así, para autores como el brasileño Pedro Pontual la generación de una nueva ciudadanía sólo es posible a través de un proceso de educación democrática ampliamente difundido en el espacio público, la "Ciudadanía Activa" es vista por él como el resultado de un proceso de educación intencionado denominado "Pedagogía Democrática del poder" (Pontual, 1996: 95).

La Pedagogía Democrática del Poder supone para el autor un acto ampliamente deliberado, y reconoce en medio de ello una nueva cultura radicalmente democrática. La función de tal encuentro tiene como intención principal la construcción de sujetos socialmente activos, es decir, reconocer la relación dialéctica entre la educación y la construcción de ciudadanía, (Pontual, 1996: 95).

⁹ Flores, Julia. Meyenberg Yolanda. CIUDADANOS Y CULTURA DE LA DEMOCRACIA. REGLAS, INSTITUCIONES Y VALORES. IFE, México, 2000, pp. 8.

De esta manera Pontual reconoce que a la Pedagogía Democrática como un acto ampliamente deliberado, argumenta que tales practicas no pueden ser construidas espontáneamente (Pontual, 1996: 88). Y propone el desarrollo de una pedagogía capaz de trabajar con demandas y necesidades de aprendizaje integral presentes en los distintos contextos de participación.

Ante todo la ciudadanía activa es una transformación social que incluye valores, comportamientos y disposiciones, y no sólo participación. Es la creación de una cultura y disposición fundamentada en su carácter de beneficio y responsabilidad. Cito de manera textual:

El gran desafío educativo que se presenta en esta perspectiva es la formación de una nueva mentalidad, actitudes y comportamientos con vistas a la construcción de una cultura política que priorice la valorización del espacio público como gestor del bien común...al impulsar la creación de formas y canales de participación popular enfrentamos una arraigada cultura política autoritaria que no se transforma de la noche a la mañana, más bien exige un largo proceso educativo de cambios de actitudes, valores, mentalidades que apuntan hacia una cultura política democrática.¹⁰

Por otro lado, el proceso de socialización política de la administración pública no debe ser confundido con un proceso de instrucción o educación ciudadana¹¹; más bien, consiste en el desarrollo constante de un entorno donde la administración y las políticas llevadas a cabo por ésta sean configuradas de tal manera que alienten a la sociedad a participar, y a hacerlo de manera civilizada.

Sin embargo, es preciso mencionar que aunque su planteamiento de una pedagogía deliberada es fundamentalmente pertinente, no compartimos su optimismo al reconocer a instancias educativas como la escuela o la familia como las únicas portadoras de una comunicación social positiva. En la actualidad los espacios públicos y los espacios compartidos que escapan a dicha formalidad también pueden ser reconocidos como instancias portadoras de un dialogo democrático con valores y mensajes necesarios.

El compromiso cívico de la administración consiste no en la definición de políticas públicas destinadas a crear ciudadanos, más bien, consiste en ser la institución que permita y habilite los esfuerzos de la sociedad fomentando y garantizando un referente público y democrático en cada una de sus acciones o inacciones.

Los valores democráticos carecen de realidad al no encontrar mecanismos que difundan y practiquen su cumplimiento. La administración pública, como institución central de la vida asociada, está obligada a hacerlo, está comprometida para que los valores de la

¹⁰ Pontual, Pedro. CONSTRUYENDO UNA PEDAGOGÍA DEMOCRÁTICA DEL PODER. En Antología de Participación Ciudadana. Editado por el Centro de Servicios Municipales Eriverto Jara, México 1996,pp. 94.

¹¹ Véase el Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003 llevado a cabo por el Instituto Federal Electoral. Este proyecto parte del supuesto de que la Escuela es el espacio ideal para promover una cultura ciudadana a nivel nacional. Dicho proyecto aun se encuentra en su etapa de evaluación en algunos casos, sin embargo los resultados hasta ahora obtenidos dejan claro la poca eficiencia en términos de participación ciudadana. El proyecto ha funcionado bien en términos de comunicativos, pero se ha quedado corto al momento de incentivar la participación y el cambio de valores en la sociedad.

ciudadanía activa tengan presencia en la realidad; es decir, que sea un referente que los favorezcan en calidad de individuos y en calidad de ciudadanos.

Capítulo segundo.

La recuperación ciudadana: Participación en ascenso.

Si fuéramos un pueblo de dioses seríamos naturalmente demócratas. Pero sólo somos hombres. La democracia es nuestra aspiración, a la vez que nuestra necesidad práctica.
Ikram Antaki

La Recuperación Ciudadana

Sin duda alguna en las últimas décadas se ha presenciado una efervescencia política en la sociedad no conocida antes. En aquellas sociedades que se consideran democráticas se ha visto un súbito despertar de la participación en sus respectivas ciudadanías, este fenómeno ha sido acusado de manera mundial, lo cual lo hace aun más sorprendente.

El mundo entero está presenciando cada vez más la intervención de la sociedad civil en asuntos que abarcan múltiples problemas en los cuales intervienen de diversas formas, ya sean ecológicos, de salud, derechos humanos, hasta de seguridad nacional¹, generando una nueva forma de abordar los problemas públicos.

Una característica fundamental de tal fenómeno es aquel que se refleja en una disposición cada vez menor de la sociedad a participar mediante mecanismos procedimentales como el sufragio, para ahora interesarse en los mecanismos de participación directa, o sea en aquellos en los que forma parte en una actividad o toma un rol voluntario expreso.

Sin embargo también es preciso mencionar que no todo ha sido auténtico, también hemos presenciado que gran parte de los procesos de participación no han tenido una actitud positiva ni civil en sus métodos empleados, principalmente en aquellos casos en que los grupos han declinado en una confrontación directa con las autoridades, traduciéndose en practicas organizadas fuera de los marcos legalmente establecidos.

Ello ha provocado que en algunos lugares se ponga en tela de juicio la calidad de la participación, cuestionando si verdaderamente la participación ha sido directamente proporcional a la calidad ciudadana, y por consiguiente, si una reclama

¹ Norbert Lechner describe con precisión la acuciada disposición de los grupos organizados de intervenir en asuntos tan diversos que abarcan fenómenos que se creía poco alcanzables o censurables como son los movimientos homosexuales, o inclusive la pronunciada desacreditación a los asuntos referidos de terrorismo, seguridad nacional, o aquellos relativos a la desaprobación frente a la guerra. La cantidad de manifestantes que protestaron en Estados Unidos en el preámbulo de la guerra contra Irak, la descalificación al presidente norteamericano y cómo ello ha causado su cada vez más cuestionada posibilidad de reelección son muestra fehaciente de la presión política que la participación ha alcanzado en todo el mundo. Lechner, "El precario relato democrático". En Nexos No. 298 2003.

incuestionablemente la presencia de la otra. ¿Participación es lo mismo que participación ciudadana?, y ¿hasta dónde la participación contribuye a la calidad ciudadana?

En ese sentido es preciso no perder de vista la importancia de la actitud ciudadana al participar, si lo que intentamos es promover una mejor cultura en la sociedad y una mejor convivencia la civilidad es una característica de primer orden; por lo tanto, la participación ciudadana debe tener como marco referencial, en primera instancia, la legalidad como atributo de legitimidad pública.

El problema de la civilidad es un asunto que no puede quedar pendiente de los esquemas de participación, es fundamental reconocer que una cosa no lleva intrínseca a la otra, es decir, que la participación no necesariamente es civil, ni automáticamente ordenada. Sin embargo, sí puede reconocerse en la participación una fuente legítima de construcción ciudadana si a partir de ésta se abona el terreno para un cambio de mentalidad en aquellos que participan.

Por lo tanto, reconocer que la participación es un fenómeno que va en constante ascenso, no sin algunas adversidades, comprueba la disposición de la sociedad a comprometerse en asuntos de relevancia particular, por lo menos para aquellos que deciden participar, y por lo tanto es posible encontrar en la participación un mecanismo de inclusión cívica que permita a los individuos socializar y socializarse en un entorno democrático.

o Espacios Públicos y Participación Ciudadana.

Una de las características de la sociedad moderna es que la esfera pública se ha visto enriquecida enormemente a partir de la recuperación ciudadana experimentada en los últimos 30 años.

En las últimas tres décadas se ha observado un despegue ciudadano caracterizado principalmente por su disposición a participar en asuntos que antes estaban exclusivamente reservados a la esfera gubernamental. Dicho despertar ha ido acompañado de distintos mecanismos directamente relacionados con las formas y mecanismos de participación, así como una nueva delimitación de lo que tradicionalmente venía denominándose como el espacio de acción pública.

En esa tesitura pueden distinguirse elementos indispensables en los procesos políticos que han reforzado grandemente el compromiso activo de la sociedad, como son el sistema de partidos, esquemas organizados de participación, las estructuras formales de representación política, la apertura democrática, mayor acceso a la información de interés público y la articulación de nuevos mecanismos procedimentales necesarios para mantener la viabilidad de los procesos (plebiscito y referéndum).

Elementos como los antes mencionados han permitido dibujar un nuevo panorama para lo social, es decir, han hecho del espacio de participación social algo cada vez más variado, más rico, más activo, en suma, más amplio.

Enrique Cabrero Mendoza describe esta nueva relación entre el espacio público y la participación ciudadana como una ampliación de lo que tradicionalmente conocíamos como esfera de acción pública. Es decir, tradicionalmente los asuntos públicos por definición eran considerados competencia únicamente del gobierno y sus organizaciones, sin embargo el creciente interés de los grupos civiles organizados ha demostrado que lo público es un espacio más grande que lo puramente gubernamental, reiterando que lo público trasciende lo gubernamental, (Cabrero, 2000).

De esta manera lo público ya no es solamente aquello invocado por la voluntad gubernamental, sino también existe en la conformación de voluntades, disposiciones, estrategias, acciones y comportamientos que emanan de la sociedad de manera autónoma. La sociedad civil organizada en su conjunto representa el despertar ciudadano desde el punto de vista de participación y co-gestión en asuntos públicos.

De esta manera el ciudadano común tiene frente a sí espacios variados en los cuales encuentra ampliado su campo de participación política, y dentro de los cuales se observa una alternativa diferente a la tradicionalmente ofrecida.

Tanto lo individual como lo colectivo son los dos elementos que caracterizan la naturaleza pública de los individuos, y al mismo tiempo representan los contenidos mediante los cuales se sustenta la capacidad dinámica de la sociedad. Así pues, lo público y lo privado han entrado en una dinámica en donde lejos de representar aspectos dicotómicos y contrapuestos del ser humano, han venido a entenderse en términos de cooperación.

Es precisamente esta característica la que ha demostrado ser lo suficientemente innovadora como para ser atractiva a los ojos de los ciudadanos, la posibilidad de salir del anonimato para de manera individual ser integrante de un grupo específico y delimitado con reivindicaciones claramente definidas y mecanismos públicamente reconocidos y aceptados.

o Definición de Participación Ciudadana.

El modelo cívico es una creación histórica, como idea reposa sobre una muy particular definición de lo público, y sobre un prototipo humano específico: el ciudadano.

En la noción ciudadana están estrechamente relacionados los conceptos de participación, política y gobierno; de hecho la idea de espacio público es un conjunto de mecanismos para tratar los asuntos colectivos.

La ciudadanía no es un hecho espontáneo y natural; de hecho su configuración es y ha sido un proceso complejo, largo, lento, e incluso sangriento.

La noción de ciudadanía contribuye a remarcar la importancia de la sociedad como fuente del poder político, atribuyéndole un rol expreso –más allá del voto- en la conformación de la voluntad política, así como reivindicando su control y crítica sobre el Estado y su preocupación por la República. De la misma manera el tema de mejores ciudadanos se vincula con la responsabilidad de éstos en la satisfacción de necesidades colectivas.

Nuria Cunill define la participación ciudadana de la siguiente manera:

El término participación implica asumir que se está “tomando parte”. En el caso de la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en alguna actividad pública.²

De esta definición pueden extraerse dos elementos importantes para poder entender la naturaleza del ideal ciudadano: lo individual como sujeto, y lo ciudadano como integrante de una comunidad política. La participación ciudadana surge en gran parte por la idea de que existe un interés general representado por el Estado, ello implica que además de un interés particular también existe un interés compartido con los demás. Lo peculiar del modelo cívico es que supone individuos racionales que son, en lo privado, egoístas e interesados, y en lo público, participativos y solidarios.

Podría definirse como una primer diferencia, tentativa, entre el concepto de “individuo” y “ciudadano” como que el segundo es un miembro activo en su relación con la sociedad y con sus instituciones; mientras que el primero no lo es. El ciudadano obtiene su reconocimiento ante la comunidad como resultado de su actitud participativa; mientras que un individuo, apático a los asuntos públicos, adquiere su membresía en la sociedad únicamente por el hecho de pertenecer físicamente a ésta (Rawls, 1995).

John Rawls describe al ciudadano activo como:

alguien que puede desempeñar un papel en la vida social, y por ende, ejercer y respetar los varios derechos y deberes propios de ella. Por tanto, decimos que una persona es alguien que puede ser un ciudadano, es decir, un integrante normal y cooperador de la sociedad durante toda una vida.³

La participación ciudadana implica que los ciudadanos intervengan en las acciones de importancia pública utilizando los diversos mecanismos de que dispone, reclamándolos si es que no los hay, o mejorándolos si es que éstos no son eficientes.

En síntesis, el ciudadano activo es la pieza esencial en todo el proceso democrático.

§ El ideal Ciudadano: valores democráticos y cultura política

² Cunill, Nuria, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, en Antología de Participación Ciudadana, Editado por el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, México 1996, pp. 69.

³ Rawls, John. LIBERALISMO POLÍTICO. FCE, México 1995, pp. 42

Por un lado existe la creencia sostenida por algunos estudiosos de que el ideal ciudadano es una construcción teórica que no puede ser sostenida fuera de un fuerte referente cultural. La cultura cívica es -como ya fue descrito en el capítulo anterior- el proceso por el cual los hombres adquieren valores y actitudes positivas hacia el poder, las normas vigentes y la autoridad.

Desde el punto de vista republicano la ciudadanía es la práctica del hombre de los asuntos públicos integrado por elementos que hacían del ideal algo ejemplar, esta noción de ciudadanía está impulsada principalmente en un espíritu republicano que integraba características como: amor a la república, la posibilidad de arriesgar la vida en aras del interés nacional, abnegación ante la ley y habilidad ante la participación colectiva.

Sin embargo, el ideal del ciudadano moderno se ha visto seriamente transformado. En la actualidad la noción de ciudadanía supone más bien un mínimo de disposición a participar de manera ordenada, y de respeto a la ley. El ciudadano moderno es un hombre dispuesto a cooperar de manera razonable.

En ese sentido, la cultura política es el referente conceptual que se encuentra en la base del comportamiento individual y colectivo de los ciudadanos, supone que dicha cultura será practicada por cada uno de ellos en la medida en que es preferible pertenecer a una comunidad que la practica y se ve beneficia de ella.

Son principalmente los valores democráticos los que influyen en la sociedad moderna, y los que actúan como referentes ante las diversas formas de organización pública. Estos valores democráticos no pueden ser asimilados en la vida pública únicamente como parte de un referente retórico, sino como elementos indispensables adheridos a los esfuerzos y capacidades institucionales que permiten administrar y gobernar a la sociedad.

La importancia y pertinencia de los valores democráticos son descritos por Julia Flores y Yolanda Meyenberg de la siguiente manera:

(como), el sentimiento de pertenencia que acompaña a la membresía de una comunidad política, al despliegue de un comportamiento acorde a los derechos y obligaciones establecidos para la participación en el espacio público y a las formas que definen el carácter representativo en la toma de decisiones. De ahí la necesidad de construir una cultura ciudadana que conduzca a hacer de la democracia el vehículo de la defensa del interés general y un lenguaje en el que todos puedan reconocerse.⁴

De esta manera la práctica de la cultura democrática se convierte en un referente para la participación pero, aun más allá, se convierte en un poderoso referente de pertenencia social a un grupo que ha descubierto sus códigos de conducta. La identidad que una comunidad impone es mucho más poderosa que cualquier sanción profesional, o burocrática, incluso las comunidades imponen patrones de conducta de un modo mucho más eficaz que la ley. Como escribió Ikram Antaki, conducir bien y conducirse bien son testimonios mayores de pertenencia al grupo.⁵

⁴ Flores y Meyenberg, Op cit., pp. 10

⁵ Antaki, Ikram. EL MANUAL DEL CIUDADANO CONTEMPORÁNEO. Ariel, México 1999, pp. 123

Lo que se intenta puntualizar es el hecho de que la cultura cívica y la cultura política deben ser parte de la moral pública practicada por la sociedad, en la cual los individuos sean socializados y preparados para actuar en comunidad.

La tensión a que se ve sometido el ciudadano es a vigilar su interés como individuo privado, y atender el interés común en tanto miembro público; y no siempre le resulta fácil el deslinde.

Lo malo de considerar al ciudadano egoísta e incompetente es que ni aun en sociedad puede dejar de serlo. Es en este momento donde aparece la necesidad de algunos valores que se pide tengan los ciudadanos como son: solidaridad, cooperación, libertad, igualdad, y justicia.

Existe poco consenso sobre los valores que se pide posean los ciudadanos, lo cierto es que éstos se convierten en los atributos culturales específicos que conducen al desarrollo democrático. Entre ellos se cuentan: libertad, solidaridad, cooperación, igualdad, justicia, y tolerancia.

- § La libertad entendida como un conjunto de libertades: de expresión, de asociación, de reunión, de movimiento, de trabajo; en suma, la libertad de vivir como seres civiles y progresar.
- § La solidaridad sólo adquiere su valor en las relaciones sociales, uno no puede ser solidario consigo mismo, sino con los demás, es una relación recíproca de asistencia que se dan los miembros del mismo grupo.
- § La cooperación razonable está basada sobre la lógica del compromiso, "sólo me comprometo si los demás hacen lo propio y recibo lo justo por mi cooperación".
- § Por su parte, la igualdad es el trato que se dan los desiguales conscientes de su copertenencia en la sociedad. También entendida como la ausencia de diferencias y privilegios entre individuos.
- § La justicia considerada como la posibilidad de producir un régimen basado en derechos y obligaciones, y bajo una correcta y equitativa impartición de éstos.
- § Y finalmente, la tolerancia política es la creencia de que todos los ciudadanos tienen el derecho de expresar sus puntos de vista, independientemente de su contenido.

Es necesario fortalecer las instituciones del Estado y de la sociedad, de las cuales el ciudadano es sujeto y objeto, y el verdadero protagonista de la democracia.

Si los rasgos de la virtud cívica son poco menos que imposible de hallarse, por ello con mayor razón debemos aprovechar la poca que encontremos; la impotencia de la virtud cívica es que pide demasiada abnegación.

§ La paradoja: Cooperación / Autointerés

De ello se desprende que la disposición a participar por parte de los individuos se sitúa en un conglomerado de referentes que se encuentran en competencia en el espacio político, algunos de ellos configurados de manera individual y que recrean el ejercicio personal de cada sujeto; pero también existen otros que son delineados en relación a experiencias colectivas, es decir en su relación con los demás, incluyendo al gobierno.

Estos dos elementos, lo individual y lo colectivo, conforman el espacio de acción en el que se desenvuelve la participación ciudadana. El ciudadano ante todo debe reconocerse a sí mismo como un individuo en cooperación con otros individuos. Sin embargo, llevar los intereses personales a la arena de cooperación supone, en ocasiones, someter el interés personal al interés general, y la subordinación no siempre resulta sencilla.

Hablando de participación los individuos son libres e independientes en dos formas en las cuales una está subordinada a la otra:

1. su libertad para actuar en sociedad, y
2. su libertad para actuar respecto a lo que espera de la totalidad de su vida.

Sólo cooperará en la primera en la medida en que ésta apoye a la segunda; y la segunda condición tendrá cabida solamente si no choca con la segunda opción de los demás.

Los conflictos aparecen en el momento en el que cada quien intenta conseguir su interés personal sin considerar las aspiraciones personales de los demás. Si a ello agregamos que el interés propio es diferente en cada uno, y los mecanismos para conseguirlo también, la sociedad parecería más bien una selva de egoístas viviendo en comunidad (Rousseau, 1995) . Robert Dahl describió el conflicto de intereses en referencia a lo que consideramos "interés propio" de la siguiente manera:

El interés propio es lo que uno hace para servirse a sí mismo. Entre otras cosas, el concepto de interés depende de las creencias cognitivas, y éstas están configuradas por factores muy distintos: por ejemplo, según sean sus influencias culturales, una persona con el apéndice perforado se puede untar grasa de cordero en el vientre o puede llamar a un médico. En consecuencia el concepto de interés propio o del interés del grupo varía muchísimo, de modo que no sirve de gran ayuda explicar las convicciones como expresiones del interés propio, pues éste depende de las propias creencias.⁶

Por su parte John Rawls especifica tres elementos para reforzar la cooperación social ahí donde no la hay:

- a) La cooperación se guía por reglas públicamente reconocidas y por procedimientos que aceptan los cooperadores y que consideran como normas apropiadas para regular su conducta.
- b) La cooperación implica la idea de condiciones justas de cooperación: éstas son términos que cada participante puede aceptar razonablemente, siempre y cuando todos los demás también los acepten. Los términos

⁶ Dahl Robert. LA POLIARQÍA, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 149.

justos de cooperación especifican cierta idea de la reciprocidad: todos los que participan en la cooperación, y que cumplen con su parte según lo requieran las reglas y los procedimientos fijados, se beneficiaran de manera apropiada.

- c) La idea de cooperación social necesita que intervenga la idea de ventaja o bien racional de cada participante. Esta idea del bien especifica lo que están tratando de lograr quienes participan en la cooperación.⁷

En este sentido la cooperación racional a que se refiere Rawls parte del supuesto del compromiso mutuo de cooperación en el cual la disposición a participar se ve directamente influida por la disposición a participar de los demás, y por los beneficios que de ello se desprenden.

En ese mismo sentido Jon Elster define a esta paradoja como algo no mínimo. La disposición de los individuos a participar está íntimamente ligada con la disposición a participar de los demás, incluso por encima del resultado (Elster, 1997). Y escribe:

La gente está más dispuesta a renunciar a la posibilidad de aprovecharse que a aceptar que otros se beneficien sin colaborar...aun cuando su contribución adicional resulte inútil.⁸

La superación de la paradoja sólo puede ser el resultado de un amplio entendimiento entre aquellos que participan, es decir, al alcanzar a comprender que los esfuerzos públicos también son parte de los beneficios privados. Como también ya fue explicado antes, el espacio público es también la creación del interés privado.

Sin embargo, en medio de esta disyuntiva debe distinguirse lo siguiente, que tanto el interés privado como el interés colectivo son partes fundamentales de los beneficios que se obtienen en sociedad. De ello se desprende que aun en medio del interés colectivo siempre debe existir la idea de ganancia particular. Es decir, nadie está dispuesto a participar en un juego en el que no existe una ventaja particular.

En conclusión, el interés público no existe de manera absoluta y, por lo tanto, general. Pero existe de manera relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común. Este concepto parte de una distinción entre autointerés y la participación como los factores que determinan la voluntad colectiva. La voluntad colectiva no choca con aquello que cada individuo espera para si mismo, pero reconoce públicamente que en los demás también hay un deseo personal; la reciprocidad surgida en la voluntad colectiva se expresa mediante principios que regulan el mundo social en el cual cada uno sale beneficiado.

o Democracia Procedimental y Democracia Activa

⁷ Rawls , Op cit. pp 40

⁸ Elster, Jon. REFLEXIONES SOBRE TOCQUEVILLE. En Constitucionalismo y Democracia. FCE. México, 1999, pp. 114.

En la base de la democracia moderna existe la creencia de que en ésta se concentra la posibilidad de dar respuesta a los problemas derivados de la vida en común; es decir, más allá de su contenido filosófico y su capacidad técnica fundamentada en los mecanismos procedimentales, la democracia, ante todo, permite la estructuración de respuestas que pueden traducirse en estrategias para abordar los asuntos comunes (políticas públicas).

La democracia procedimental es definida por algunos autores como una democracia indirecta, en la cual los ciudadanos delegan en una autoridad su capacidad de decisión conferida (Holmes, 1999). Sin embargo, los mecanismos de acción indirecta, legalmente establecidos, no niegan la posibilidad de participación directa de la sociedad.

La elección de autoridades representa un acto delegativo por parte de los ciudadanos respecto a los asuntos públicos, jamás supone que éstos deban olvidarse totalmente de ellos. Presume la delegación temporal de una responsabilidad pública, pero jamás infiere que los ciudadanos olviden el cometido de tal representación. Bobbio describe la democracia representativa de la siguiente manera:

en términos generales la expresión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, que las deliberaciones que involucran a la toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin; eso es todo. El estado parlamentario.⁹

Sin embargo, también advierte que dicha representación no debe ser confundida con una desatención total por parte de los individuos. Bobbio mismo argumenta que la representación es un aspecto diseñado para la posibilidad de dar viabilidad técnica a la toma de decisiones, jamás supone que los ciudadanos se desentiendan de ellos.

Ante la dificultad de espacios en los cuales puedan participar 100 millones de mexicanos, o ciudades con 5 o 10 millones de habitantes, la delegación de responsabilidades y la representación se presenta como la vía de acción política por medio de la cual los ciudadanos participan en los asuntos públicos.

La democracia representativa sienta sus bases sobre el interés público de elección de representantes los cuales estarán dedicados a los asuntos de la comunidad, pero no infiere que los ciudadanos deban olvidarse de dichos asuntos. El sistema representativo es eso mismo, una representación, no la cosa misma en sí. Bruce Ackerman describe a la representación política de la siguiente manera:

en vez de intentar un falso realismo suponiendo que el congreso (o cualquier otra institución), es el pueblo, el primer objetivo de la Constitución federalista es pintar un cuadro del gobierno, que afirme vigorosamente que el congreso es una simple "representación" del pueblo, no el pueblo mismo.¹⁰

⁹ Bobbio, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA, FCE, México, 1994 pp. 52.

¹⁰ Ackerman, Bruce A. ¿UN NEOFEDERALISMO?. En Constitucionalismo y democracia. Comp.. Jon Elster y Rune Slagstad. FCE, México 1999, pp. 192.

Cabe decir que tal representación ha provocado un distanciamiento de los asuntos públicos por parte de la sociedad. Podemos decir que esto no necesariamente ha sido provocado por el gobierno o por los ciudadanos; pero sí podemos puntualizar que al alejarse el individuo de los asuntos públicos también se ha alejado de la utilidad y función que el sistema democrático representa. No hay democracia representativa si no existe una democracia social real. El poder del pueblo se basa en la práctica de autodeterminación de los ciudadanos, no de los representantes.

En la actualidad la democracia representativa ha sido objeto de severas críticas, fundamentalmente en el sentido en el cual los individuos cumplen su cometido ciudadano con el simple hecho de emitir su voto cada vez que éste es requerido, y con ello cumplir con sus obligaciones políticas y reafirmar el método cada período que sea requerido; pero pensar a la democracia como un sistema de gobierno procedimental, -en el cual se pretenda desarrollar un sistema de participación plena- como una simple cuestión de elección de autoridades y toma de decisiones, es observar a la democracia desde su definición mínima.

Tampoco sería correcto pronunciarse en contra de los métodos procedimentales de la democracia, pero se considera que éstos dejan ver su verdadero potencial cuando son ciudadanos informados quienes los practican. En caso contrario (al que está más cercano el caso mexicano), la democracia electoral sólo servirá para justificar decisiones tomadas en otro lado.

Respecto a este tema Bobbio hace una pregunta que llega al centro del problema: si la democracia es principalmente un conjunto de reglas procesales ¿cómo creer que pueda contar con ciudadanos activos?¹¹, pensar a la democracia procedimental como la más elevada de las formas de acción de los individuos es quitar de tajo las demás formas de participación en las que el ciudadano interviene activamente.

La ciudadanía activa rebasa los límites formalmente establecidos del sufragio para dotar al ciudadano de una capacidad activa expresa más allá del voto.

Por otro lado, actualmente se ha revalorado la ley como un aspecto de vital importancia en los mecanismos de participación. Las legislaciones modernas han dedicado un capítulo importante a los mecanismos legales de participación ciudadana: las Leyes de participación ciudadana, el plebiscito y el referéndum son elementos indispensables en las sociedades modernas por los cuales transitan los intereses de la sociedad.

La modalidad del voto ha representado la viabilidad técnica al momento de decidir en asuntos colectivos, pero se ha quedado corta cuando intenta crear un referente cultural en aquel que lo practica, es decir, nadie afirma que acudir a la urna a votar cada vez que éste es requerido despierte en los individuos actos deliberados más comprometidos.

- o La civilidad de la sociedad democrática.

¹¹ Bobbio, Op. Cit., pp 47.

La civilidad en las sociedades democráticas se refiere principalmente a cuatro elementos: el respeto a la ley, una ingerencia cada vez más activa en los asuntos de interés colectivo, la práctica de los valores democráticos, y una inclinación positiva hacia la autoridad.

Si bien es cierto estos referentes guardan una amplia relación con el prestigio y capacidad encontrada en la sociedad y en la autoridad, no puede crearse un referente ciudadano en un lugar en el cual la práctica democrática es inexistente tanto en los ciudadanos como en la autoridad.

Es de sumo importante reconocer que la posibilidad de una mejor sociedad guarda una amplia relación con aquello que la autoridad realiza, en el capítulo anterior se revisó ampliamente aquello que fue denominado como la Responsabilidad pública de la Administración Pública, en dicho apartado se argumenta la relación que existe entre el prestigio de las acciones de la autoridad y, consecuentemente, la disposición a participar por parte de la sociedad. Ahí encontramos que la disposición a participar por parte de los individuos se ve directamente relacionada con la capacidad de la autoridad de generar respuestas positivas que le den el estatus de estructura eficiente, en caso contrario la respuesta es una rotunda negativa por parte de la sociedad para aceptar y promover el orden institucional.

En dicha explicación se observa, ante todo, la mentalidad y costumbre arraigada en sociedades donde se acusa un amplio desprestigio por parte de lo que la autoridad pública representa, y peor aun, por lo que su actividad supone. La carencia de una amplia legitimidad de aquello que la autoridad realiza es vista a los ojos de la sociedad con sospecha y desconfianza.

Uno de los supuestos más importantes de este trabajo consiste en afirmar que la confianza pública es un elemento imprescindible sin el cual es poco posible que aparezca en la sociedad una amplia disposición a participar en acciones conjuntas, (en el siguiente capítulo se revisará más ampliamente lo referente a la Confianza Pública).

§ Ciudadanía Activa: diferencia entre ciudadanía y participación

Es innegable el hecho de que en los últimos años se ha presenciado un despertar ciudadano en casi todas partes del mundo. La sociedad activa va en ascenso dando un nuevo paso en la conformación democrática de la sociedad. Sin embargo, es preciso decir que dicho paso no ha sido de manera igual en todos lados, y tampoco ha representado lo mismo para cada sociedad.

Sin embargo, la cada vez más palpable efervescencia política registrada en casi todo el mundo no ha sido acompañada de un despertar ciudadano en términos de valores, es decir, la propensión a participar no ha ido acompañada de un aprendizaje de valores propios de la democracia, sin los cuales la participación puede desviarse hasta dejar a la participación sin un referente cívico.

Los conceptos de ciudadanía y participación usualmente se encuentran ampliamente ligados, y en la mayoría de las ocasiones se habla de ambos de manera única, como si uno de ellos llevara de manera inmediata al otro. Sin embargo no son la misma cosa, ni uno implica al otro de manera inequívoca, por el contrario, como se verá, la idea de ciudadano como individuo activo y la participación como expresión activa del ciudadano no son la misma cosa ni se implican mutuamente.

La noción de que participación y ciudadanía no son la misma cosa, y que tampoco van necesariamente juntas, es ampliamente compartida por varios autores.

En un artículo publicado recientemente titulado El ciudadano inexistente, el profesor de el Colmex, Fernando Escalante Gonzalbo, describe de manera puntual la diferencia existente entre la definición de participación y la de ciudadanía. El argumento principal describe el hecho de que una cosa es participar, y otra muy distinta es hacerlo de manera civilizada. Y una cosa no conduce a la otra necesariamente.

Citando de manera textual, el autor opina:

Se dice que no hay ciudadanos. Es verdad. Lo que hay, en general, es lo que ha habido siempre. Tenemos una sociedad acostumbrada a participar, a exigir, a imponerse incluso, pero no de manera civilizada ni democrática.¹²

De esta manera se describe el hecho de que la participación hasta ahora practicada no ha redundado en una mejor calidad ciudadana, ni en una mejor cultura cívica. El hecho de ser un militante activo en cualquier organización no implica la civilidad de manera reciproca ni inmediata.

Por su parte el profesor del CIDE, José Mejía Lira en un artículo publicado a finales del siglo pasado explica de manera puntual que no debe ser confundida la participación con la noción de ciudadanía, aunque si bien es cierto es uno de sus mejores referentes.

Sin embargo, aportar jornadas de trabajo, cooperar económicamente o con materiales, o formar parte de algún organismo auxiliar, no necesariamente es participar, ni implica el ejercicio de ciudadanía. Se necesita conciencia de los derechos y reclamos ciudadanos, eliminar clientelismos y trabajar pluralmente, no sólo propiciando soluciones inmediatas, sino con una óptica de mejoramiento colectivo.¹³

Es decir, que en medio de las preocupaciones de ciudadanos más activos, también hay que reconocer la necesidad de promover una mejor actitud en los esquemas de

¹² Escalante Gonzalbo, Gonzalo. EL CIUDADANO INEXISTENTE, en Nexos 298 de Octubre del 2002, pp. 34. La incapacidad de una actitud cívica en la sociedad mexicana es vista por Escalante Gonzalbo con mucho desencanto. En dicha incapacidad se funden los referentes del pasado y del presente como una configuración casi genética del modo de actuar, y escribe, "no tenemos una Sociedad que puede llamarse Civil. No ha habido esas virtudes en el pasado y no hay nada favorable en el presente para producirlas. La queja por la falta de civismo habla sólo de las ilusiones que abrigamos", pp. 35.

¹³ Lira, Mejía José. "LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS EN LA NUEVA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD", CIDE, México, 1996, pp. 13.

participación. Por lo tanto la institucionalización de los procesos y mecanismo de participación requieren ser mejorados.

La civilidad de las sociedades democráticas se caracteriza principalmente por una amplia disposición a participar dentro de los marcos legales que posibilitan la acción ciudadana, es decir, el respeto a la ley como marco axiológico del cual no puede excluirse el accionar ciudadano.

Con todo y ello no es raro encontrar grupos organizados que lejos de una actitud cívica, ni siquiera están dispuestos a cumplir habitualmente con la ley. La acción colectiva practicada fuera de los marcos legales establecidos es explicada por estos grupos como una respuesta contestataria a la incapacidad gubernamental de traducir respuestas significativas en la vida cotidiana de la sociedad; o peor aun, porque no reconocen en la acción del gobierno el irrestricto apego a la ley.

Sobre todo hablamos del hecho de que se requiere una intervención política de los individuos, la acción pública es la prueba de que en la democracia moderna los ciudadanos han de organizarse para tomar parte en las discusiones y acciones para participar en la responsabilidad de los asuntos de interés público, pero también supone hacerlo de manera ordenada.

§ La importancia de la participación en el proceso de construcción ciudadana

Por otro lado, debe reconocerse en los ciudadanos la confianza suficiente como para ser depositarios de alguna responsabilidad pública.

No es que exista una necesaria incongruencia entre lo que representan los conceptos de participación y ciudadanía, pero era necesario puntualizar que una cosa no conduce indudablemente a la otra. Es necesario que existan mecanismos de participación que alienten a la sociedad a expresarse de manera civilizada, o con un mínimo de legalidad. La participación ciudadana no puede considerarse fuera de su aspecto legal, sino todo lo contrario, ligar participación con legalidad supone individuos cooperadores que encuentran en la ley la garantía de los arreglos institucionales.

Efectivamente la participación es el referente más importante para considerar la importancia de la ciudadanía, sin embargo, la causalidad de muchos actos advertía como necesaria una aclaración de este tipo.

Una vez explicada una cláusula de exclusión de tal naturaleza, sí es factible argumentar la importancia de la participación en el proceso de construcción de una ciudadanía activa. El referente principal de la ciudadanía, como fue definido por Nuria Cunill, es verificar que los interesados están tomando parte en los asuntos de interés colectivo. Y en segundo lugar, que de dicha participación puedan desprenderse importantes referentes que vinculan a los individuos con los beneficios obtenidos.

La importancia de la participación es que en ella cabe la posibilidad de que se desprendan actos verificables, es decir, la participación lleva intrínseca la importancia de los resultados.

Una de las razones fundamentales de porqué la participación es un fuerte referente en el proceso de construcción ciudadana, surge de la idea de que a partir de un referente práctico como la participación activa en primera persona los individuos tienen la posibilidad de situarse en contextos diferentes que les permitan una evaluación tanto cualitativa, como valorativa de aquello que su participación ha representado, de la cual se desprendan juicios objetivos que evalúan tanto el resultado obtenido como el mecanismo por medio del cual se consiguió éste.

La razón práctica, como su nombre lo indica, tiene la posibilidad de brindar un conocimiento adquirido mediante la práctica, es decir, verificar tanto los beneficios como el modo de arribar a ellos; de esta manera se pretende ligar la idea de razón práctica con capacidad ciudadana. Habermas lo describe como que todo acto de autovinculación de la voluntad exige razones de la razón práctica. (Habermas, 1999:62)

A esta mezcla de conceptos utilitarios como son razón práctica y construcción ciudadana no es ajena la convicción de que en la praxis política no cabe el mero activismo, pues ello implicaría arriesgar a la sociedad a un vacío del cual no se conocen las respuestas. La pretensión, más bien, estaría en la posibilidad de articular la idea de una teoría de la sociedad con un amplio interés práctico.

En el siguiente capítulo se argumentará la posibilidad que tienen las Políticas Públicas de ligar la capacidad técnica y el logro de resultados, con participación ciudadana y su consiguiente referente cívico. Es decir, las Políticas públicas como ejercicio democrático y marco valorativo al mismo tiempo.

Ante todo, se puntualizará la posibilidad de ligar la capacidad de respuesta de Políticas Públicas en su referente más práctico, con la creación de un referente cívico.

o Tipos de participación

Por otro lado, a la participación ciudadana se le suelen atribuir adjetivos o categorías que se usan de manera indiscriminada. Para muchos es igual hablar de participación formal, organizada, comunitaria, o las experiencias de sociedad civil; incluso los términos son utilizados como sinónimos o de manera indistinta.

Entre toda esta gama de categorías que se le da a la participación de los ciudadanos podemos encontrar aquellas que son formalmente vinculadas al gobierno u organizadas por él; y aquellas que no lo son, o incluso algunas que han surgido como respuesta a incapacidades gubernamentales o en franca confrontación con éste.

Usualmente se suelen dividir en: participación formal, espontánea y organizada, las cuales serán descritas brevemente.

Participación Formal. La participación formal es aquella establecida constitucionalmente por los derechos que tienen los ciudadanos para elegir sus gobernantes, siendo el voto el mecanismo de expresión y participación política; y también es utilizada en los nuevos mecanismos incorporados para la toma de decisiones como el plebiscito, el referéndum y la consulta popular, entre otros. Dentro de esta categoría entran los diversos mecanismos de organización y participación que están incluidos en las leyes de participación ciudadana, (en el caso del DF comité vecinal, de colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional).

Sin embargo es preciso reconocer que los procesos de participación formal bajo el mecanismo del voto dejan pendiente una transformación cultural en términos cívicos; en otras palabras, la confianza en la participación "vertical" de los procesos de elección, no produce necesariamente expectativas razonables de comportamientos "horizontales" de participación.

Participación Espontánea. La participación espontánea es aquella que se presenta cuando la sociedad se organiza ante una necesidad o problema común, y generalmente surge ante situaciones de emergencia o frente a una catástrofe, como sismos, inundaciones, ciclones, etc. En México se tienen registradas experiencias significativas como el terremoto de la ciudad de México en 1985, o en los últimos años las experiencias surgidas como consecuencia de desastres naturales en algunos estados de la República. La realidad de este tipo de participación es su poca permanencia, ya que una vez resuelto el problema la colaboración no adquiere un carácter de permanencia, sino que tiende a desaparecer.

Participación Organizada. Este tipo de participación presenta una gran cantidad de formas y vertientes que es difícil abordarla de manera única. En la categoría de participación organizada se encuentran los partidos políticos, sindicatos, iglesias, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, asociación de colonos, y una larga lista. Esta forma de participación tiene por objeto colaborar de manera ordenada y permanente, ya sea en la solución de problemas, representando a un sector de la población o colaborando con el gobierno.

Comúnmente se le ha denominado a este tipo de participación Sociedad Civil, en ella se resume la participación organizada que no se encuentra vinculada en ningún sentido con el gobierno.

Merecen un trato especial y un poco más profundo aquellas organizaciones que suelen ser identificadas como Sociedad Civil y que han cobrado gran importancia en los últimos años.

§ [Sociedad civil.](#)

En los últimos treinta años el mundo entero ha sido testigo de la aparición de más variedad, actividad y formas de expresión en el espacio público, ello porque cada vez una mayor cantidad de grupos y organizaciones ha arribado al escenario político y económico de manera preponderante. La influencia de estos grupos adquiere cada día mayor presencia y alcanza círculos de la vida organizada que antes se encontraban en manos de las burocracias gubernamentales.

Esto ha implicado asumir nuevas responsabilidades para la sociedad, o el deseo de hacerlo, y por otro lado, reducir la esfera gubernamental en los espacios político y administrativo, (Peters, 2001: 175).

Hellen Ingram define a la sociedad civil como una importante alternativa de grupos organizados que se convierten en intermediarios en la provisión de servicios sociales que, además, tienen la posibilidad de generar tendencias ciudadanas, (Ingram y Shneider, 1993: 3). Ingram define a la sociedad civil de la siguiente manera:

El término sociedad civil tiene varios significados y una antigua historia intelectual, pero en general se refiere al esfuerzo sostenido de construcción social de organizaciones políticas que "representen los valores e intereses autónomos de la sociedad, frente a sus dos referentes principales, el estado moderno y la economía capitalista."¹⁴

Este llamando tercer sector tiene las características fundamentales de no ser enteramente público o privado, y segundo, también representan un mecanismo de participación ciudadana directa; a las organizaciones de este tipo se les denomina comúnmente Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), Organizaciones Públicas No Estatales (OPNEs), o Asociaciones Civiles (A.C.). A este tipo de organizaciones se les ha denominado "sociedad civil", y es identificado como un mecanismo de participación fuera de las estructuras del Estado, y exento de las reglas del mercado.

Su característica principal es que son agrupaciones integradas por ciudadanos dedicados a solucionar problemas públicos o proporcionar un servicio a la sociedad, su labor es realizada sin fines lucrativos y la fuerza y recursos que éstas poseen se basa en las contribuciones y conocimientos que sus miembros le aportan.

Este tipo de participación ha cobrado gran importancia por lo innovador de su mecanismo de acción social, su atención rápida y el espíritu de solidaridad que desarrolla entre sus miembros. Para algunos representa el detonante que ha puesto a la participación ciudadana en el centro del debate. Hay quienes consideran que este es el mecanismo más puro de participación por la poca o nula intervención que el gobierno tiene. De la misma manera la sociedad civil tiende a ser mejor en el cumplimiento de tareas que generan pocos o ningún beneficio económico, además de exigir de sus integrantes y cooperadores comprensión y compromiso personal.

La importancia que alcanzó el concepto de sociedad civil se ve fortalecida en el momento que se reconoce que el Estado no monopoliza ni necesariamente realiza el

¹⁴ Ingram, Helen. Shneider, Anne. PUBLIC POLICY FOR DEMOCRACY. The Brookings institute, Washington DC, 1993, pp. 47.

interés público, pero se acepta que la sociedad en abstracto tampoco. Con el surgimiento de la sociedad civil se comienza a hablar de una ampliación de los espacios públicos, donde éstos no son forzosamente administrados por el gobierno; reconocer que existen organizaciones de este estilo supone aceptar que lo público es un espacio cada vez más rico en formas de expresión, y en modalidades de acción.

Los defensores de la sociedad civil argumentan como una de las necesidades fundamentales surgidas con la aparición de ésta, la redefinición de competencias en los asuntos públicos frente al gobierno. Por décadas, el crecimiento del Estado de Bienestar estuvo basado en la noción de que el sector público tenía como compromiso propio expandir sus responsabilidades administrativas como mecanismo de bienestar social. Sin embargo, el excesivo crecimiento de éste, produjo una apatía ciudadana y consecuentemente una declinación absoluta de los sectores voluntarios.

Con el arribo al escenario político de la sociedad civil, las relaciones de poder público se transforman radicalmente. La decidida intervención de grupos organizados vino a cuestionar la calidad y eficiencia gubernamental en los asuntos públicos, revalorizando lo público como espacio fundamentalmente social y ampliando su concepción técnica.

Al ser lo social y no únicamente lo gubernamental la garantía pública del espacio compartido, las relaciones de intervención y de autoridad cambian drásticamente. Lo público en ese sentido es entendido como un espacio principalmente ciudadano.

Las ventajas que presenta este sector son enumeradas por Nuria Cunill de la siguiente manera:

Lo destacable, en cualquier caso, es que la razón más importante para recurrir a las entidades sin fines de lucro no es que sean más eficientes en la provisión del servicios de lo que pudiera ser cualquier otra entidad, sino porque permite desplegar roles que ni el Estado ni el mercado pueden cumplir. Y así como la confianza, la dedicación, la solidaridad constituyen roles que le imprimen una especificidad respecto del sector lucrativo; la flexibilidad, la disposición de experiencia especializada y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo o público no estatal tendría respecto al sector público estatal.¹⁵

Pero de la misma manera en que las organizaciones de éste tipo presentan muchas ventajas, también adolecen de algunos puntos que es preciso mencionar. Las organizaciones de la sociedad civil presentan fundamentalmente un carácter estrictamente local, así como una atención enfocada en los problemas y no en las consecuencias, sus recursos son limitados, y aquellas que son muy grandes también tienden a burocratizarse. En muchas ocasiones el servicio que estas organizaciones prestan viene acompañado de cierto condicionamiento, ya sea político, religioso o de otro tipo, que parecería ser discriminatorio o exigir cierta posición de aquellos que se acercan a éstas.

¹⁵ Cunill, Nuria. Breser Pereira, Carlos . LO PÚBLICO NO ESTATAL EN LA REFORMA DEL ESTADO, Paidós, Venezuela, 1998, pp 43

- o La idea de Capital Social.

Robert N. Putnam ha acuñado el término capital social para designar a la cooperación razonable de la sociedad, ante todo, se refiere a aprovechar la organización de la sociedad para incluirla en los asuntos de interés colectivo. El capital social es, según Putnam, la disposición positiva de la sociedad orientada a producir buenos resultados, (Putnam, 1992)

Por su parte la investigadora Carla Zumbado ha definido al concepto de capital social como:

El concepto de capital social reactiva la noción de una estructura de participación activa, toma la idea de redes sociales, instituciones formales e informales, del poder del gobierno, y de la sociedad civil; y rescata del anonimato la importancia del compromiso social, la solidaridad y la responsabilidad.¹⁶

La idea de estructura supone la inclusión de aquellos elementos que influyen de manera directa en la arquitectura social, y que por ende influyen en el ánimo ciudadano y en la disposición a participar. De esta manera, el concepto de capital social reúne tanto la idea de participación en su referente de sociedad civil, como a las diversas organizaciones que dan vida al entramado social.

La noción de capital social, en su vertiente economicista, que quizá sea la de mayor difusión, sostiene que existen cuatro tipos de capitales que contribuyen a la riqueza de una sociedad determinada: físico, natural, recursos humanos y social. En este sentido el capital social se distingue por resaltar algunos aspectos que antes eran ignorados al momento de construir una teoría del desarrollo. Conceptos como ciudadanía, participación, cooperación, y desarrollo sustentable son solo algunos de los elementos que se incluyen, cada día más, en la explicación de una teoría económica del desarrollo desde la postura de capital social.

Por lo tanto el capital social se describe como el activo que determina que los actores interactúen entre sí y cómo se organizan para generar el crecimiento y el desarrollo. La importancia de la participación en este sentido, es que se rescata la posibilidad de definir a la sociedad, en su referente activo, como un actor promotor del desarrollo.

Por su parte, sociólogos, politólogos y antropólogos definen al capital social como el conjunto de normas, redes, valores, y organizaciones a través de las cuales los actores y sus grupos influyen y/o acceden al poder y sus recursos, y formulan y toman decisiones.

Sin embargo con todo y ello, en el análisis sostenido por Putnam pueden observarse algunos elementos que restan eficacia a su argumento: por un lado considera como capital social solamente a aquellas organizaciones que él denomina "positivas", y

¹⁶ Zumbado, Carla. "Desarrollo y capital social: redescubriendo las riquezas de las naciones. En www.worldbank.org/bookspencer/ffq 27 de agosto del 2003, pp. 177.

que por definición no son todas; y en segundo lugar considera positivas únicamente a las organizaciones “horizontales” de la sociedad, o sea, aquellas que comparten una capacidad de influencia y participación similar.

Dentro del argumento de Putnam, existe la creencia de que aquellas organizaciones que poseen una capacidad de influencia superior a las demás pueden influir de manera negativa en el proceso político de toma de decisiones, así como apropiarse de los beneficios generados como resultado del esfuerzo público.¹⁷

Aunque la idea de capital social de Putnam incluye lo que él denomina “asociaciones positivas y negativas”, ésta es limitada en la medida en que considera positivas sólo a aquellas organizaciones de carácter horizontal. Además la valoración asociada a positivo versus negativo, se presta para excluir a muchas organizaciones que juegan un papel fundamental en el sistema social a pesar de su naturaleza y valoración “negativa”.¹⁸

La complicación emerge en la aplicación práctica de la teoría, ya que será difícil construir una lista de valoraciones positivas y negativas sin entrar en el peligroso juego de juicios de valor, ni tropezar con problemas referidos a la creación de consensos.

Por su parte el investigador Norteamericano Joseph Coleman agrega a la discusión del término capital social el concepto “asociacionismo horizontal y vertical”, refiriéndose al hecho de que en la sociedad existen organizaciones que jerárquicamente cuentan con mayor poder que otras, (entre las que destaca a las empresas y al gobierno), sin las cuales el concepto de capital social queda incompleto.

El concepto de Coleman es más amplio que el de Putnam por dos razones principalmente. Por un lado Coleman incorpora las organizaciones de tipo vertical como necesarias en el proceso de participación por la cantidad de poder que representan. Y en segundo, porque el prestigio o capacidad que poseen les facilitan ciertas acciones susceptibles de ser mejor arraigadas en la sociedad.

La diferencia principal contenida en el argumento de Coleman radica en la afirmación de que algunas organizaciones con grandes capacidades, como el gobierno, además de la información que poseen, tienen un margen de acción mayor que otras y, por lo tanto, su capacidad de influencia o de ejecución le permiten acceder a espacios y públicos de difícil alcance.

Lo que logra esta conceptualización de capital social es incorporar la relación vertical y horizontal en la estructura social en general, principalmente al gobierno. Así, la

¹⁷ Acerca del tema de las diferentes formas en que se benefician los grupos organizados, y su capacidad de influencia será revisado en el capítulo siguiente en el apartado denominado “Las personalidades de las políticas”. En el se describirá la desigualdad generada

¹⁸ El término “asociaciones negativas” adoptado por Putnam queda fuera de contexto si reconocemos que gran parte de lo que suele relacionarse con dicha valoración es la expresión social de desacuerdo llevada al extremo en su relación con el gobierno. La noción cada día más legítima de “públicos contestatarios”, representa la opción política de desacuerdo, rechazo o franca confrontación de aquellos que no han visto en el accionar público del gobierno una capacidad de respuesta que se vea reflejada en términos de calidad de vida.

relación vertical de que habla Coleman no es un concepto expresado en términos de subordinación, sino de capacidad técnica, cuya exclusión no es observada como viable.

Por lo tanto, la noción de capital social, entendida como la posibilidad de cooperación y participación por parte de las diversas organizaciones que se desenvuelven en la sociedad, es considerado uno de los componentes necesarios para el desarrollo exitoso de las políticas. No solo por su capacidad de motivación política a nivel horizontal, sino por la importante motivación social a cooperar.

En este sentido el capital social es considerado como uno de los componentes necesarios para lograr que el desarrollo de las políticas sea exitoso en dos formas: en primer lugar, puede ayudara a explicar cómo funcionan las redes sociales y las organizaciones, los mercados, y los sistemas políticos y cómo mejorarlos. Y segundo, el capital social se puede ligar al rendimiento económico, político y social a través de los roles que juegan las instituciones, los marcos legales y los gobierno locales.

o La tendencia Comunitaria

De la misma manera que la noción de capital social, existe la tendencia de revalorizar lo local como espacio determinante para la participación y compromiso ciudadano.

La idea consiste básicamente en reconocer la importancia de lo local como espacio de participación directa y cotidiana por los habitantes de cada comunidad. La relación de inmediatez y de costo-beneficio ligados directamente reivindican al espacio comunitario como uno de los sitios donde la participación ciudadana tiene mayor posibilidad de destacar.

A diferencia de otras formas de participación, lo local es visto como un espacio que tiene mayor potencial de influencia entre aquellos que participan, ya sea por su posibilidad de promover el desarrollo, por su impacto inmediato o por su relación directa con los beneficios. Principalmente se destaca el grado de identificación que emerge entre la participación y los resultados.

Los comunitaristas ligan de manera sustancial los servicios y beneficios comunitarios, y las organizaciones de voluntarios con una expresión mayor de la democracia. Poseen la firme creencia de que lo comunitario promueve una mayor conciencia ciudadana, principalmente porque de ella se desprende una mayor responsabilidad individual y una percepción personal de los beneficios.

De la misma manera, los comunitaristas han supuesto lo local como forma ordenada de superar algunos de los vacíos que la participación ciudadana por sí misma no alcanza a resolver, como la discriminación de los beneficiarios, la posibilidad de identificar a los participantes y a partir de ello crear mecanismos de presión social a favor de la

participación, de crear convicciones positiva hacia aquello que la actividad organizada ha conseguido, y una mejor distribución de las responsabilidades.

Pero por otro lado, la afirmación comunitarista despierta ciertas inconveniencias desde el punto de vista de actitud cívica ante lo nacional en su dimensionalidad política. Por un lado la comunidad es vista a ojos de algunos autores, y con atinada razón, con la posibilidad de rescatar lo local como la recuperación de arenas de construcción ciudadana; sin embargo, también existe la creencia sostenida de que la exacerbación de lo local frente a lo nacional, despierte síntomas de apatía ciudadana frente a problemas que no son asimilados como de índole local.

Marc Landy define a esta deficiencia cívica como un problema de intereses, es decir, los individuos tienen una apreciación más directa con aquellos problemas o beneficios que son asimilados de manera personal, lo demás adquiere una connotación de responsabilidad no directa.

Landy define a esta tensión entre lo local y lo nacional como un problema denominado "no en mi patio trasero"¹⁹, ello define el riesgo que se corre al asimilar lo local como estrictamente el espacio de interés ciudadano. El hecho de que el problema tenga una correspondencia de inmediatez en las personas (en su patio trasero), hace que éste sea objeto de su atención e incumbencia, y por lo tanto, de su disposición a participar. La cuestión comunitaria, de barrio o vecindario representa la posibilidad de que los ciudadanos se inmiscuyan de manera personal y activa en algún problema con el que está directamente relacionado, y la motivación es producto del beneficio que se espera obtener.

La paradoja local-nacional no ha sido superada del todo, de hecho se mantiene aun en discusión, sin embargo no puede negarse la importancia de lo local como espacio propicio para la participación, ni la importancia que la política nacional guarda con el interés personal de manera particular.

Es una cuestión indiscutible el hecho de que el espacio local o comunitario es entendido como una zona vital en el acontecer individual, sin embargo éstos aun no cuentan con la disposición política expresa para su desarrollo, ni con una estrategia de descentralización que la apoye.

La falta de reivindicación de lo local como espacio propicio para la participación ciudadana viene aparejado de la incapacidad gubernamental de descentralización y desconcentración de los recursos públicos, así como una falta de capacitación profesional por parte de las autoridades locales.

Sin embargo es conveniente advertir que el espacio local está cobrando cada vez una mayor importancia en el juego político. Los gobiernos locales han venido pujando por una mayor desconcentración de las atribuciones y recursos públicos con el fin de tener mayor

¹⁹ Traducción del término que el autor define como "Not in my backyard" (NIMBY), par ampliar información sobre éste tema puede verse su artículo titulado "Public Policy and Citizenship", en *Public Policy for Democracy*, de Hellen Ingram, Ed. The Brookings Institution, 1993.

ingerencia en la definición de soluciones a nivel local. Ello nos supone una revalorización incremental de la capacidad pública y la capacidad ciudadana.

A nivel nacional, la experiencia de lo comunitario es entendida como la posibilidad de descentralizar las responsabilidades públicas y las herramientas necesarias para ello. De esta manera la concentración ya no puede ser asimilada como una alternativa viable en el juego democrático ni en el contexto ciudadano.²⁰

- o Factores que fortalecen o inhiben la participación.

¿Qué factores aumentan o disminuyen la participación ciudadana?. Existe una gran variedad de factores que influyen en el ánimo ciudadano al momento de participar, ellos van desde referentes internos como la cultura política personal, los valores democráticos de cada individuo, etc; hasta aquellos factores que están configurados de manera externa, como la calidad de los resultados en experiencias pasadas, la efectividad de los mecanismos utilizados, la reputación de los funcionarios, la disposición a participar de los demás individuos, entre otros.

Este cúmulo de experiencias representa principalmente la experiencia y percepciones de cada individuo o grupo ante la realidad política que le acontece, en ella están inmersos los capítulos positivos y los capítulos negativos de su experiencia.

Los factores positivos están representados principalmente por experiencias positivas de los individuos, que en un sentido u otro es asimilado por los beneficios y utilidad de las experiencias efectivas de los individuos que refuerzan su ánimo y destreza para la participación, es decir, lo convierten en una persona proactiva.

Entre los factores de mayor relevancia se encuentran la responsabilidad política de las autoridades, y en segundo lugar la incapacidad de discriminar los beneficios entre los grupos comunitarios que participan. Hay que recordar que muchos beneficios son adquiridos colectivamente y disfrutados individualmente. Los artículos de adquisición y disfrute individual no representan ningún problema relacionado con la participación, pero aquellos productos adquiridos mediante la acción colectiva y el disfrute individual representan un gran problema por la poca posibilidad de discriminar usuarios en función de su aportación.

La incapacidad del grupo de absorber la no-participación de muchos es entendida como una cooperación no justa, y ello inhibe su disposición a participar. El contexto social se convierte en una barrera para la participación cuando la sociedad misma no presiona a los individuos a mejorar sus prácticas y conductas de convivencia.

²⁰ En el caso mexicano, autores como Raúl Olmedo y José Mejía Lira afirman la amplia relación existente entre una calidad ciudadana incremental y la revalorización de lo local como espacio de interés comunitario. Reconocen en los municipios y comunidades una importante fuente de legitimidad tanto para la acción ciudadana como para la acción pública, y en las Políticas Públicas Comunitarias un detonante ampliamente positivo para las relaciones de poder. El caso concreto del estado de Tlaxcala es proyectado por Olmedo como un ejemplo de cómo el Cuarto Poder, (Poder Comunitario) ha sido asimilado por la sociedad local como la mejor alternativa de participación y progreso a nivel local.

Actualmente, algunos autores en México observan que el exceso de participación sin un referente ciudadano ha dado como resultado una saturación política del gobierno en cuanto a demandas, produciendo parálisis política y políticas deficientes.

La participación no puede declinar en politización en su vertiente negativa. El exceso de politización puede desembocar, y de hecho ha sucedido, en una incapacidad expresa para el diálogo y el arribo a los consensos, obstruyendo la posibilidad de construir acuerdos y soluciones políticamente viables. En ese sentido se descubre que no sólo es necesario impulsar la participación, sino una participación con características democráticas.

La cerrazón gubernamental y ciudadana genera uno de los mayores daños Psicológicos a la sociedad en su conjunto y un desgaste político innecesario.

Es preciso mencionar la importancia sustancial que posee la calidad de las instituciones públicas, ya que pueden ser consideradas como elementos básicos para recuperar la confianza y credibilidad de la acción gubernamental y administrativa. Por lo tanto puede afirmarse que el desempeño institucional se ve más exigido tanto en eficiencia como en calidad, ello en virtud de la redefinición de las reglas del juego: la rendición de cuentas, y la calidad de los servicios públicos.

Por lo que respecta a la autoridad, los individuos observan al gobierno y las autoridades públicas, y a los actores políticos con un exceso de desconfianza. Dificilmente se creará un referente positivo hacia el poder y la política si los actores principales son vistos con desconfianza por parte de la sociedad

Sobre cada uno de estos elementos se hablara más adelante a lo largo de todo el trabajo; la relación entre los individuos, de la sociedad con el gobierno y la participación civilizada, ya que se reconocen como elementos indispensables para el quehacer ciudadano.

- o [La ley y los mecanismos de participación ciudadana.](#)

La revisión de la ley a lo largo de este apartado se instaura bajo dos aspectos principales: por un lado, la ley como marco legal que el pueblo se da a sí mismo con el fin de eliminar, lo más posible, las injusticias entre los hombres; y en segundo lugar, la ley como mecanismo de participación en donde están los ordenamientos que otorgan a los ciudadanos el derecho a participar y hacer de los diversos mecanismos de participación el canal por medio del cual la sociedad se expresa y es participe de los asuntos públicos.

En este sentido a la ley se le ha dado un doble propósito, por un lado servir de marco regulador entre las relaciones sociales; y por el otro, dar al pueblo la garantía de que existan mecanismos de participación.

La ley es democrática solamente cuando el pueblo es el autor de ésta, cuando el pueblo gobierna por medio de ésta. La importancia de una ley democrática es la legitimidad que ésta adquiere de los miembros que la respetarán. En sentido estricto se puede pensar que existen mejores y peores leyes, pero las que se prefieren son aquellas que se respetan. Las leyes democráticas adquieren su validez porque es el pueblo mismo quien ha decidido dárselas, y no un tercero; se deduce que el pueblo decide observar las leyes porque él las ha creado y jamás puede abusar contra si mismo. En palabras de Stiphen Holmes

en lugar de ser presentadas como un intercambio de promesas entre partes separadas, las constituciones modernas se presentan, típicamente, como marcos que "nosotros, el pueblo", nos damos a nosotros mismos.²¹

Estas frases representan la máxima de que la ley es un instrumento para que un hombre inteligente gobierne a otro hombre inteligente.

La ciudadanía depende principalmente de la protección gubernamental de las garantías civiles, políticas y los derechos sociales. Desde esta perspectiva, la ciudadanía representa la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de participar libremente en todos las esferas de la sociedad.

Robert Dahl sugiere que la noción de ciudadanía, en su referencia con el marco legal, deben ser revisadas desde la óptica de promover una mayor deliberación y representación públicas en los contextos democráticos modernos (Dahl:1993).

En el sentido democrático la ley es un sistema fundado sobre los siguientes principios:

- Ø La igualdad de trato.
- Ø La imparcialidad.

En este momento estamos entrando en la segunda parte de este apartado, en la cual se intenta establecer que la ley también tiene la función de preestablecer canales por los cuales transite la participación, pero se queda corta cuando intenta promover comportamientos en los ciudadanos.

Las constituciones democráticas no sólo afirman el gobierno del pueblo, sino que establecen el gobierno del pueblo por mecanismos predeterminados. Por ejemplo, cuando los ciudadanos acuden a las urnas a votar, sus decisiones se toman sobre bases preestablecidas; los votantes deciden quién será el presidente, pero no deciden cuantos presidentes habrá.

La función de estos canales preestablecidos permiten la continuidad de la política, de lo contrario se caería en una insuficiencia administrativa que impediría codificar las decisiones de la sociedad.

Ahora bien, Stephen Holmes hace una diferencia que parece pertinente retomar. Según él, las reglas se dividen en dos tipos, por un lado las "reglas regulativas", las cuales

²¹ Holmes, Stephen, en CONSTITUCIONALISMO Y DEMOCRACIA, pp 231.

gobiernan actividades preestablecidas; y por otro, "reglas constitutivas", las cuales tienen la intención de orientar ciertas actitudes que se realizan por primera vez o en proceso de aprenderse. Los ejemplos que Holmes da son los siguientes: para una regla regulativa "se prohíbe fumar"; y para una constitutiva, "el alfil se mueve en diagonal".

Transportando esta argumentación al tema de interés de este trabajo se podría decir que las reglas regulativas son todas aquellas que hacen referencia a los canales preestablecidos que dan viabilidad a las decisiones democráticas. Y por reglas constitutivas todas aquellas que promueven la participación; o sea, aquellas que motivan a los ciudadanos a utilizar las diversas formas de participación, ya sea el voto, los partidos políticos, organizaciones civiles, sindicatos, plebiscito, referéndum, etc.

En cierta forma, estas reglas constitutivas se están convirtiendo en los medios por los cuales el Estado motiva a la sociedad a participar. El problema radica en que no podemos considerar estas reglas constitutivas como el detonante que el Estado debe utilizar para procurar ciudadanos activos.

El caso es que nadie plantea que forzosamente con el hecho de que exista una voluntad política, y tan pronto ésta sea instaurada constitucionalmente, pueda crearse el contexto ciudadano, políticamente necesario, en un país con una cultura democrática en ciernes.

Capítulo tercero

Políticas Públicas

Yo participo, tu participas, él participa,
nosotros participamos, vosotros participáis,
ellos deciden.

Inscripción en una pared, Berkeley, U. De California

o La moderna Administración Pública.

A partir de la mitad del siglo pasado las dos vertientes que caracterizaron al Estado y al gobierno fueron: lo social y lo burocrático. Social, porque buscaba garantizar los derechos sociales y promover el desarrollo económico; burocrático, porque lo hacía a través de un sistema basado en la racionalidad instrumental para ejecutar directamente funciones sociales y económicas a través de servidores públicos.

Hace tiempo la palabra "burocracia" tenía una connotación distinta a la de ahora, tenía un significado positivo. Burocracia era el modelo que designaba un método de organización racional y eficiente que venía a sustituir al ejercicio arbitrario del poder de los regímenes autoritarios. En su momento la burocracia, gracias a su organización jerárquica y especializada, permitió emprender a los gobiernos tareas amplias y complejas, aunque si bien es cierto el modelo burocrático diseñado en México poco tenía que ver con el ideado por Max Weber.

En algunos casos, la burocracia declino en un procedimiento con poca racionalidad y la racionalidad burocrática dejó de ser identificada como un modelo eficiente de articular los esfuerzos gubernamentales.

La importancia de la eficiencia del aparato administrativo en su relación con la participación ciudadana, es descrita por Bazúa y Valenti, de la siguiente forma:

Por lo demás, puesto que el despotismo burocrático, entre otros males públicos genera el del infantilismo del ciudadano típico en términos sociopolíticos y culturales, estamos convencidos de que con una perspectiva de tal corte coadyuvaremos a construir en nuestro país, en las sugerentes palabras finales de Luis Aguilar al final del estudio introductorio a El Estudio de las Políticas Públicas, "un Estado de gente grande".¹

La propuesta de Aguilar de un gobierno por políticas recrea la intención de generar desde Política Pública la articulación de arreglos incluyentes, con un renovado sentimiento de motivación ciudadana en medio de tal transformación.

¹ Bazúa, Fernando. Valenti, Giovanna. HACIA UN ENFOQUE AMPLIO DE POLÍTICA PÚBLICA, en Revista de Administración Pública del INAP. No. 84, México 1993, pp. 29.

Es un cambio total en los mecanismos en que la administración se basa, pasar de ser un órgano lento y complicado a uno con capacidad de respuesta. Administrativamente hablando la transformación que se requiere es enorme, implica pasar a ser una organización orientada a resolver problemas, y orientada a obtener resultados específicos; concretamente, a descentralizar y compartir el poder.

Es preciso reconocer que la misión de la administración pública se torna más compleja cuando ésta se desarrolla en el seno de sociedades más activas. Esto significa que la administración también debe adecuarse, o mejor dicho, modernizarse ante las exigencias de sociedades cada vez más abiertas y demandantes.

Las administraciones modernas, sobre todo aquellas que vienen de un largo periodo de autoritarismo, como es el caso de la sociedad mexicana, se ven en la actualidad imposibilitadas a continuar con viejas practicas que no permiten el desarrollo pleno de la sociedad. En este caso, pierden vigencia los tiempos de los gobiernos autoritarios, con grandes y lentas estructuras en las cuales no se valoraban la participación y la preferencia de los ciudadanos; por el contrario, en la actualidad las administraciones tienen un margen de acción unilateral cada vez más acotado, y por el contrario se exige de éstas la consulta, deliberación e inclusión ciudadanas al momento de decidir y actuar.

Además, puede afirmarse que la responsabilidad democrática de la administración pública debe responder a los nuevos reclamos y necesidades de la sociedad organizada y de las organizaciones civiles, quienes están cada vez más atentas a las practicas y actitudes de la administración, y que demandan calidad y eficiencia en aquellas tareas que realizan de manera conjunta.

De igual manera, sin una administración de calidad, eficiente, honrada, legal y pública, sería imposible pensar que en la vida privada de los individuos surjan los estímulos precisos y la certidumbre necesaria para desarrollar con eficacia las fuerzas productivas que permiten la participación y la corresponsabilidad.

Por lo tanto, en la Gestión Pública se funden las capacidades técnicas de la administración combinadas con su responsabilidad institucional, para que ésta recupere su prestigio como la institución que garantiza la reproducción de mejores condiciones de vida, teniendo a la democracia como proyecto y sistema de vida permanentes.

En este sentido, la administración pública es un sistema de intercambios, procesos, respuestas y valores que vinculan de manera significativa al gobierno con los ciudadanos. De esta forma, la administración pública tiene a su cargo las Políticas Públicas que son valoradas por la sociedad, las cuales sirven de marco de referencia para evaluar y ligar la participación y los beneficios.

Expresada de esta manera, la administración pública es parte crucial en el ejercicio de poder, y su responsabilidad política se expresa en el complejo compromiso que tiene al momento de cumplir con las políticas encomendadas y, aunado a ello, expresar y comunicar valores y actitudes positivas.

o ¿Qué es Política Pública?

Es a finales de la década de los ochenta que el modelo administrativo comienza a ser severamente cuestionado en México, las características fundamentales de un sistema democrático no aparecen por ningún lado, y la administración goza de una buena dosis de descrédito. La reforma en la administración comienza a ser urgente y aunque desde esa fecha hasta ahora se ha puesto énfasis en ello, los resultados no acaban de convencer a la sociedad, y mucho menos han influido en la mentalidad de la ciudadanía ni en sus pautas de comportamiento en el espacio público.

En general el modelo burocrático racional y sus administraciones caracterizadas por estructuras jerárquicas se ven superadas a la hora de entablar un dialogo con sociedades cada vez más plurales y demandantes, y donde las administraciones ortodoxas se ven insuficientes a la hora de enfrentarse con problemas nuevos, más complejos, interdependientes y cada vez más confrontados por la sociedad.

Es precisamente en medio de este cuestionamiento al aparato administrativo del Estado que aparecen en México las Políticas Públicas; si bien desde su origen fueron concebidas como un nuevo enfoque administrativo para el gobierno, también integran la variable político-social inherente a la acción gubernamental, necesaria para un viraje no sólo administrativo sino social conjuntamente.

Es a Harold D. Lasswell allá en los años 50s a quien se le atribuye haber diseñado un nuevo mecanismo de abordar los problemas sociales denominado *Public Policy*, termino traducido al castellano como Política Pública, el cual suponía asimilar la acción gubernamental de manea diferente a como el gobierno norteamericano venía haciéndolo desde el periodo de la posguerra. La intención era transformar el mecanismo de practica gubernamental ortodoxo (burocrático), por uno que incorporase a la sociedad en todas las etapas de las políticas que los gobiernos llevaban a cabo.

Al mismo tiempo, y como resultado de dicha incorporación ciudadana, se requería renovar la planta gubernamental incorporando especialistas en aspectos sociales que le dieran al naciente gobierno un nuevo enfoque más orientado en la nueva inspiración ciudadana. Así fue que como resultado de las políticas públicas el gobierno norteamericano comenzó a integrarse cada vez más de sociólogos, psicólogos, economistas y politólogos; y las políticas comenzaron a integrar criterios de evaluación a partir de estos enfoques.

Es así como surgen los grupos interdisciplinarios de trabajo que abordan las acciones de gobierno desde una perspectiva multidisciplinaria, con el objetivo de llenar los huecos que la tecnocracia especializada no alcanzaba a cubrir. De esta manera es como las *policy sciences*, o ciencias de políticas públicas, comienzan a conformar los nuevos grupos de trabajo que laboran sobre una misma política, pero con una visión de múltiples enfoques que le da a la política la capacidad de cubrir todos los frentes necesarios.

De esta manera ingenieros, arquitectos, contadores, médicos, biólogos, economistas, administradores públicos, y especialistas es ramas tan variadas como

energía, medio ambiente, agricultura, etc., comienzan a trabajar en conjunto con el único objetivo de cubrir cada aspecto de la vida de los ciudadanos que sea afectado como resultado de las acciones y decisiones del gobierno. De esta manera el gobierno comienza a especializarse como resultado de haber incorporado a la sociedad como fuente de inspiración de las políticas, y su satisfacción como criterio de eficiencia.

Pero no sólo surge una especialización en el gobierno como resultado del enfoque de Política Pública, también comienzan a abrirse las puertas del gobierno a la conformación e integración de nuevos actores que no necesariamente tenían que ser gubernamentales. Es así como la participación ciudadana comienza a ser el centro de atención de la nueva administración pública.

La inclusión de la sociedad civil en la solución de problemas públicos y su consecuente trabajo conjunto con el gobierno norteamericano condujo a la revalorización de la participación ciudadana y a la ampliación de los espacios públicos con una influencia democrática en su accionar.

El nacimiento de este campo de estudio nunca estuvo dedicado únicamente al estudio de una teoría, sino que desde sus inicios tuvo un punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación pragmática en problemas públicos. Nunca se ubico como un programa irrealizable, su contenido teórico y democrático no las separa de una realidad operable. Ante todo Política Pública es una instrumentalidad, (Ives. Thoenig & Jean-Claude, 1992).

Al incorporar valores de aspecto teórico como la democracia, participación, pluralidad, ciudadanía, gobernabilidad, el debate, y construcción de consensos amplia su carácter meramente instrumental con el fin de conformar una teoría que pretenda mejorara la realidad social. En cierto sentido las Políticas Públicas son un híbrido entre filosofía e instrumentalidad que pretende ser funcional a la hora de actuar sobre problemas públicos. De ahí que no se estanque en resolver un problema, sino que vaya más allá, transformar al gobierno en un ente que interactúe con los ciudadanos, y que plantee alternativas de acción a cada problema integrando la acción pública de la sociedad.

§ Definición de Política Pública.

La dificultad de la traducción del vocablo inglés *policy* ha complicado en cierta medida para algunos descifrar con facilidad el campo de las políticas. La diferencia fundamental, asumida desde el periodo de Lasswell, es aquella que se encuentra sobre la posibilidad de definir puntualmente la diferencia entre los términos *politics* y *policy*.

En la discusión de los términos está de manera implícita la distinción entre los fines u objetivos del Estado, por un lado; y la discusión de las maneras idóneas de alcanzarlos. La discusión que hoy hacemos entre discurso político y discurso técnico. Concretamente entre la política y las políticas.

En este contexto, puede asegurarse que el vocablo anglosajón *policy*, para el cual no ha podido descifrarse una traducción adecuada, en términos modélicos se refiere a la dimensión técnica de la decisión social. Entendiendo por esta última toda articulación e instrumentalidad de una conducta firmemente orientada.

Por su parte política pública es definida por Bazua y Valente como la solución de problemas en el marco de interés público. (Bazua y Valenti, 1993).

Una vez más, se asume a las Políticas Públicas en su ubicación instrumental, como una orientación técnica hacia la solución de problemas en particular. En ese caso, *policy* designa la dimensión técnica de toda decisión social, en tanto discursivamente de la dimensión política.

Por eso, es sólo en los Estados democráticos donde por sus características la política en tal sentido (*policy*), adquiere relevancia estratégica en tanto configuración estatal de toma de decisiones gubernamentales, tanto en su dimensión política como técnica.

La política pública transforma el poder de la administración pública en un poder democrático de la sociedad. Una política pública ante todo es una política democrática.

§ Diferencia entre programas administrativos y Políticas Públicas

Sin embargo, no deben confundirse los términos aquí empleados. Tanto los programas administrativos como las políticas públicas son temas centrales en la configuración de la nueva gestión pública, pero no son lo mismo. Es preciso aclarar esta posible confusión ya que en algún momento se puede pensar que al hablar de la modernización de la administración pública y su capacidad de respuesta se habla de la misma cosa, o que la solución comparte el mismo punto de origen.

Ricardo Uvalle describe la diferencia imperante entre programas administrativos y programas públicos (Uvalle, 2003:51) los primeros reflejan una influencia burocrática, mientras que los programas públicos son más útiles en la administración de las políticas.

Los programas administrativos corresponden a la preocupación administrativa del gobierno, a la influencia burocrática relacionada con el ejercicio y practica de los recursos de que dispone la estructura gubernamental para afrontar las necesidades sociales.

Dentro de los programas administrativos cabe la administración de recursos materiales, físicos, técnicos y tecnológicos, pero no los institucionales.

Por su parte los programas públicos representan las tareas institucionales de la administración. Los programas públicos son de mayor utilidad cuando el problema a resolver es de índole político, es decir, son las estrategias que el gobierno emplea frente a las necesidades de la sociedad.

Los programas públicos se vinculan directamente con las políticas, a diferencia de los anteriores, las políticas públicas son entendidas como un medio, no un fin; son un mecanismo para insertar dentro del funcionamiento de las políticas los valores y criterios propios de la democracia.

Sin embargo, si existe una amplia relación de las políticas con los recursos, ya que en la administración de las políticas se vierte la parte más tangible de los recursos del gobierno, recursos que ante todo son públicos. La administración y gestión de problemas por medio de las políticas supone la utilización de estructuras y recursos públicos eficaces y eficientes con miras a lograr el mayor beneficio.

Finalmente, la relación técnica y la relación estructural de las políticas están relacionadas en función de la capacidad de respuesta eficaz y eficiente con que las políticas se comprometen. Sin por ello omitir su carácter público y democrático en su sentido valorativo.

- Políticas de arriba-abajo y de abajo-hacia arriba.
(top-bottom, bottom-up)

La primer distinción relevante es aquella que concierne a la diferencia entre una política pública y una política gubernamental. Lo cual sugiere de entrada, definir que política pública y política gubernamental no son términos equivalentes

Esta distinción es materia de trabajo de distintos autores, quienes observan una importante confusión al identificar lo gubernamental como expresión única de lo público. Esta aclaración es revisada fundamentalmente por Luis F. Aguilar quien rompe tajantemente con tal aseveración al afirmar que todo lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental.²

Por definición toda política realizada por el Gobierno es pública. El Gobierno considerado como el timonel encargado de conducir los esfuerzos de la sociedad es identificado como la organización pública por excelencia. Sin embargo, la articulación del espacio público refleja mucho más que eso, lo público como espacio, como ámbito de competencia y como materia de trabajo es de incumbencia social principalmente.

Si bien todas las políticas gubernamentales son públicas, ¿qué podemos decir de aquellas políticas que son configuradas con poca o nula participación del foro que le otorga el carácter de públicas?. Por definición estas no pueden ser denominadas privadas, pero sin duda alguna su carácter público se ve severamente cuestionado.

Por su parte Enrique Cabrero en su artículo clásico, Usos y costumbres en la hechura de Políticas públicas en México, pone especial énfasis en reconocer que lo público del gobierno puede ser justificado únicamente desde su entendido democrático, y

² Aguilar, Luis, F. El Estudio Introdutorio. En Luis Aguilar (comp.). El estudio de las Políticas Públicas, México Porrúa, pp. 33.

argumenta que lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal, significa, ante todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Y escribe:

Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el ejecutivo, el congreso) y la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.³

De esta manera, al igual que Cabrero entendemos de manera muy clara que la inclusión de la sociedad es lo que justifica a lo público de las políticas en su sentido más democrático.

En ese sentido la diferencia fundamental entre una política vertical de este tipo está en el origen, literalmente, que pongamos en la flecha. Es decir, la diferencia fundamental entre una política estructurada e implementada en su totalidad con origen en el gobierno, tiene toda la característica autoritaria en el sentido de ausencia de inclusión, por más público que sea el entendido gubernamental. El carácter hermético e impenetrable de las decisiones y acciones del gobierno son vistas a ojos de estas definiciones como políticas gubernamentales y no públicas, por más que los discursos aseguren lo contrario.

En sentido inverso, la posibilidad de crear una política que fomente la inclusión y debate ciudadano a niveles horizontales de la sociedad, es entendida a todas luces, como una política democrática. El referente principal de una política pública, expresamente definida, es el público ciudadano, que garantiza la publicidad de toda acción emprendida en el espacio público.

Frente a las dificultades encontradas en la racionalidad burocrática el único medio capaz de evitar la conducta tecnocrática en las políticas públicas, consiste en la constante demanda de participación ciudadana que reoriente el comportamiento de las instituciones administrativas y gubernamentales hacia uno más democrático.

En síntesis, la política de abajo hacia arriba dota a las políticas de un renovado sentido público, en el entendido de inclusión ciudadana en la conformación de las acciones y esfuerzos colectivos.

o Las Políticas como articulación de lo Público

En este trabajo, nos hemos enfocado en promover un debate sobre la capacidad de las organizaciones sociales y los meritos de la participación ciudadana, sugiriendo a las Políticas Públicas como un vehículo promotor de arreglos democráticos y significaciones ciudadanas.

¿De qué manera las políticas públicas comparten el proceso democrático?

³ Cabrero, Enrique. Usos y Costumbres en la hechura de Políticas Públicas en México, en Gestión y Política Pública, vol. IX, num. 2, segundo semestre del 2000, pp. 194

Para poder apreciar cómo las Políticas son un elemento crítico en la cultivación de una ciudadanía activa, es preciso reconocer que a través de ella se vierten los contenidos democráticos e incluyentes necesarios para considerar a la política en su referente más público.

Las políticas así entendidas, son públicas porque son conformadas de frente a la sociedad, porque es el público ciudadano el que les da el carácter de democráticas, y porque es la sociedad y sus grupos organizados los que intervienen a lo largo de todo su desarrollo. Las políticas así definidas son públicas únicamente porque su sentido democrático les otorga esa categoría.

Dicha afirmación refleja, ante todo, que sin una amplia conexión con lo público, ergo la sociedad, las Políticas no pueden ser asimiladas como democráticas.

Las políticas se vuelven articulación de lo público en la medida en que son la puesta en marcha de los esfuerzos de la sociedad, cuando funcionan como arreglos democráticos deliberados que provocan un trabajo colectivo.

Es la sociedad misma la constructora de espacios de institución democrática, ya que sólo es posible concebir una sociedad democrática cuando sus miembros toman como propias las inquietudes de la esfera colectiva. Desde esa misma postura, el gobierno también es una construcción social por encima de cualquier autoridad, y es la sociedad antes que ningún otro agente, quien constituye e instituye sociedades democráticas.

Desde esta óptica, las políticas públicas configuran la voluntad social de atender y articular respuestas desde un punto de vista democrático.

El gobierno, como tal, no puede hacer mejores ciudadanos, pero sus contribución en las políticas ayuda a transformar el entorno en el cual la sociedad se desenvuelve, y ello produce un ambiente favorable o desfavorable para la conciencia individual.

Desde la visión de la Filosofía y Teoría Políticas, los teóricos no se encuentran especialmente interesados en la construcción de una teoría ciudadana desde la perspectiva de las Políticas, sin embargo poco a poco comienza a construirse un debate sobre la importancia de los esfuerzos y beneficios públicos como una justificación socialmente compartida.

La ciudadanía no es una cuestión técnica de construcción, no puede cimentarse sobre una base de justificación instrumental, sino sobre la plataforma de destreza y habilidad social en la articulación de espacios de acción democrática.

§ Lo público de las Políticas: importancia de la inclusión ciudadana.

Interactuar con la sociedad implica mantenerse en una constante retroalimentación que oriente y programe las acciones del gobierno, así como integrar las acciones de los ciudadanos en los diferentes mecanismos que el gobierno emplea, de ahí que las políticas públicas funcionen de manera contraria a las denominadas políticas verticales (top down), en las cuales el gobierno era el agente omnipresente en la conformación de las políticas, agendas y acciones de la administración pública.

Como se menciona en el primer capítulo, el gobierno es una organización democrática al servicio de la sociedad, no un poder separado; de ello podemos concluir que un gobierno que diseña su línea de acción al estilo de Política Pública está contribuyendo a hacer más pública la acción del gobierno. Como Ricardo Uvalle menciona:

las políticas públicas son de contenido ciudadano porque toman en cuenta al público interesado en la atención y solución de los asuntos que son de interés público. Son políticas que se diseñan no en el claroscuro del mundo administrativo; tampoco en penumbras de los secretos de Estado. Son políticas que exigen discusión, intercambio de ideas, expresión de valores y argumentos convincentes para persuadir y convencer a diversos actores de la vida pública. Son políticas que implican participación, representación e interlocución para vincular las aportaciones ciudadanas con los recursos del gobierno.⁴

Esta definición arroja gran cantidad de luz acerca de los significados que integran a las políticas públicas como filosofía y como acción de gobierno. Al vincular a los ciudadanos y a los diferentes actores con el gobierno, contribuye a reproducir el ejercicio democrático y a ampliar los espacios públicos, asegurándose así un gobierno que no caiga en excesos de autoridad; y por otro lado, vincula a la sociedad con la acción de gobierno formando de esta manera un nexo por medio del cual la sociedad sea parte de la acción y no sólo una receptora de servicios.

Pero sobre todo es un mecanismo que rompe con los viejos métodos en que se ha ejercido el proceso gubernamental; la administración venía funcionando como una caja negra en la cual las decisiones y las acciones pertenecían a un grupo reducido de funcionarios quienes controlaban al aparato en su conjunto. Este método ha sido denominado de arriba hacia abajo (top down), con lo cual se quiere ejemplificar la separación existente entre quienes diseñan las políticas y quienes son los receptores de ésta.

No es de sorprendernos el abismo que queda en medio entre una política diseñada de esta manera y la sociedad receptora de tal. En conclusión, la idea de política pública es dotar a la acción administrativa del gobierno de una concepción más pública; más pública en el sentido de que incorpora a los ciudadanos en todo el proceso de la acción que éste desempeña, más pública porque las políticas están diseñadas en función del público

⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO COMPLEJO DE LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA, en Instituciones, Políticas Públicas y Gobierno Local, pp. 153.

ciudadano, porque son conducidas y modificadas según las necesidades y expectativas de la sociedad, y más públicas porque no se le impide a la ciudadanía tomar parte en las acciones que el gobierno suscribe.

La política pública sobre todo es una política ciudadana; es decir, el público ciudadano se convierte en su referente principal.

En la práctica la política ciudadana se convierte en el referente principal para destacar el vínculo entre las políticas y la administración pública; principalmente, en la conformación de la agenda, pues manifiesta el momento en que las decisiones (políticas) serán objeto de atención y recursos públicos.

En cierto sentido hablamos de una democratización de la administración pública, de hacer más representativa la administración pública y devolverle su carácter de servicio para con la sociedad; como Joan Subirats ha escrito, de hacer más representativa la burocracia pública, partiendo del diagnóstico de que la ineficacia de las actuaciones públicas procede de la excesiva "separación" entre los aparatos administrativos y la "sociedad civil".⁵

La política pública reconoce el compromiso democrático del gobierno. Política pública como estrategia que revitaliza la democracia.

o El modelo de Política Pública

En medio de toda esta gama de aportaciones de política pública destaca una enorme preocupación por la actuación, o no actuación, de los poderes públicos; una preocupación por los productos y servicios, y por los contenidos de esa actuación; pero sobre todo, por los procesos en que la administración pública se acerca a la sociedad y acuerda con ésta resolver las necesidades más urgentes.

La intención es cambiar el enfoque gubernamental, transformarlo desde una perspectiva centrada en la legitimidad y legalidad a una perspectiva más orientada a los resultados y en las técnicas empleadas para ello.

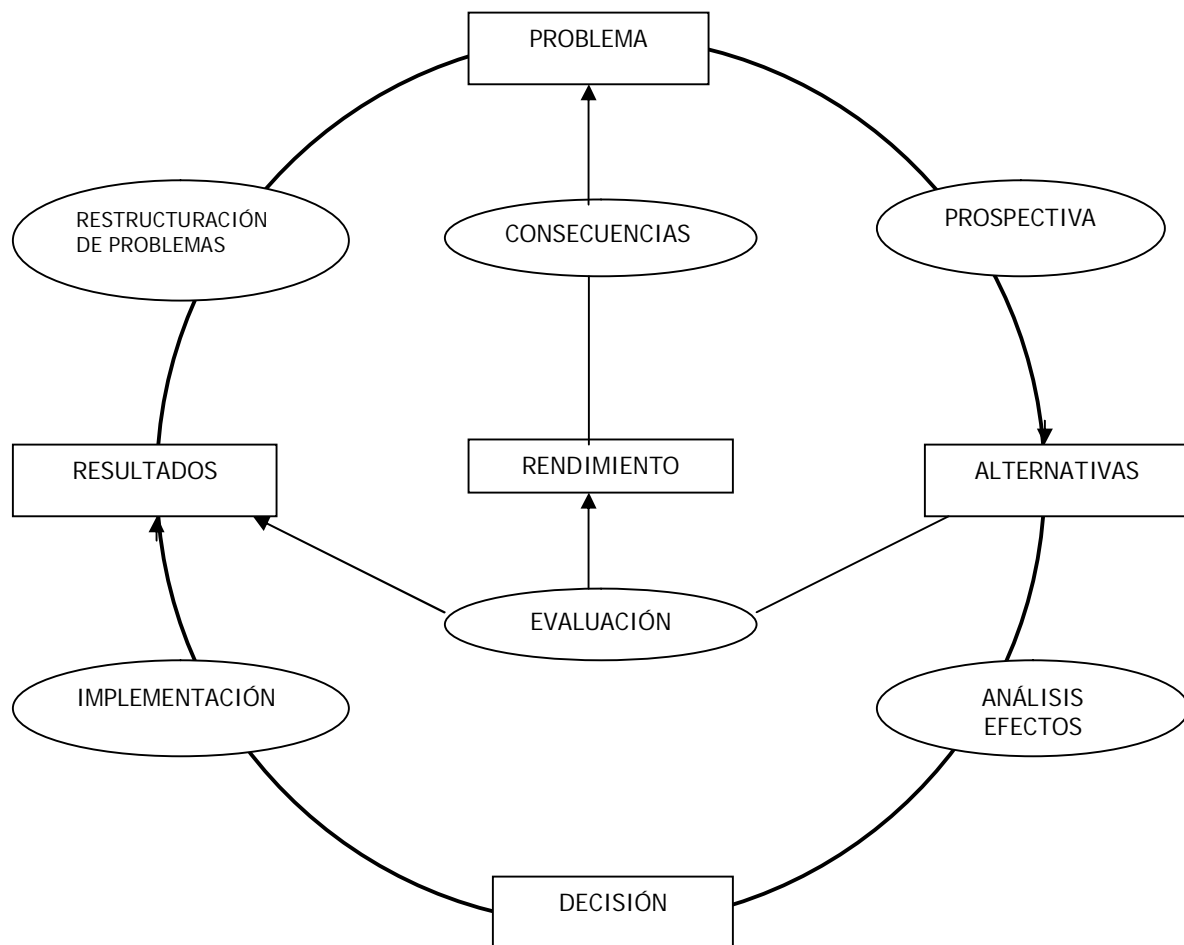
A partir del surgimiento de política pública en los años 50s a la fecha han surgido una gran cantidad de textos e instituciones dedicadas al análisis e investigación de dicho método, lo cual ha contribuido a expandir el campo de estudio hasta lograr una especialización en lo que al método de políticas públicas se refiere. Actualmente las políticas públicas no sólo cuentan con una enorme lista de seguidores, sino también de especialistas, y el caso mexicano continúa sobre esa línea, lo cual le da a los constructores de políticas (policy makers) una amplia gama de artículos e investigaciones que les permiten realizar un trabajo más diestro.

Ya se ha mencionado que el hecho de contar con un aspecto técnico fuertemente especializado no le quita a las políticas públicas su contenido pragmático lo cual las

⁵ Subirats, Joan. ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA Y EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN, MAP, Madrid, 1994, pp 33.

mantiene en tierra firme; y en medio de todos esos estudios se arroja una especie de método básico para la realización de políticas públicas que cuenta con el consenso de quienes se han dedicado al estudio de éstas.

Técnicamente hablando, la hechura de políticas públicas cuenta con una serie de pasos y elementos básicos que dan forma a los modelos de creación de cada política. Dichos elementos intentan, sobre todo, dotar a las políticas de una metodología que guíe las acciones de una manera lógica, además de ser resultado de experiencias que los sustentan.



Esquema de política pública. Fuente, William S. Dunn, *Públic policy Analysis*, 1981.⁶

⁶ El modelo de Dunn es retomado en este trabajo no de manea arbitraria o a la ligera ; más bien, es retomado por ser reconocido entre los estudiosos como un modelo incluyente. Existen otros modelos empleados para Política Pública como el modelo de Parsons o recientemente la propuesta de Oslac; sin embargo, se reconoce en el modelo de William Dunn la capacidad de homologar las particularidades de las propuestas más exitosas de los modelos de Políticas.

Parece oportuno comenzar mostrando uno de los modelos de política pública más aceptado entre los estudiosos; William S. Dunn propone el siguiente esquema de análisis de política pública en el cual se incluyen las etapas y herramientas fundamentales en la conformación de una política. Si bien ninguna política es similar a otra, ni existe un mecanismo homogéneo para ellas, si existe un consenso aceptado que supone la inclusión de ciertos aspectos de los que las políticas no pueden prescindir, es precisamente en esa lógica en que se presenta el esquema de Dunn como un cuadro introductorio que servirá para mostrar dicho procedimiento.

El modelo de Dunn es uno de los más reconocidos entre los estudiosos de las políticas ya que éste incorpora los elementos más significativos arrojados por la experiencia.

Como se puede ver, dentro del proceso de una política pública están contenidos diversos aspectos en que se puede incluir la participación ciudadana, de hecho las políticas están diseñadas para ello. De esta manera una política pública desde la definición del problema hasta la evaluación va acompañada del sentido público que los ciudadanos le imprimen.

De esta manera se puede apreciar que a lo largo del Proceso es posible la “entrada y salida” de factores y etapas que involucran directa o indirectamente a la población afectada por una política pública; es decir, el modelo es precisamente una guía que conduce los pasos de aquellos que han de formular un Plan de Acción Público.

o [Diseño de Políticas Públicas para la Participación Ciudadana.](#)

En el diseño están contenidos la información, elementos y circunstancias relevantes para el proceso de la política.

Autores como Jeffrey Pressman y Aarón Wildavsky afirman que el diseño de políticas (policy design), refleja las decisiones de muchas personas usualmente actuando en contextos y lugares diferentes, y no necesariamente de manera lógica, racional o coherente (Pressman y Wildavsky, 1998). De esta manera, los ciudadanos están siendo afectados de manera sistémica en diferentes formas como resultado de la política.

Visto desde el ángulo de las Políticas, el compromiso cívico de éstas consiste en un diseño de Políticas orientado a la participación democrática de la sociedad, es decir, una de las tareas fundamentales de los diseñadores de políticas (policy makers), es el de configurara las políticas de tal manera que puedan convertirse en un referente practico para la sociedad, en la cual puedan reconocer aquello que es benéfico y aquello que es correcto practicar ante la vida comunitaria.

Lo que se sugiere en este apartado, es reconocer la importancia de poner atención durante el análisis de la política (policy analysis) sobre cuestiones relacionadas directamente con la construcción democrática y la construcción ciudadana. Y en segundo lugar se propone poner atención sobre cómo las nociones de participación y ciudadanía

son reforzadas con las características de la Política. Y finalmente se mencionan algunas sugerencias en las etapas de la política favorables a la participación democrática.

Usualmente el análisis de políticas se ha concentrado fundamentalmente en las consideraciones de costo-beneficio de la política; ello como resultado de la permanente preocupación sobre la posibilidad de desarrollar una eficiencia gubernamental incremental; sin embargo, generalmente no ha desarrollado su potencial sobre los efectos que causa en el ambiente democrático.

Fundamentalmente las políticas públicas están integradas de cuatro etapas que incluyen los principales aspectos de las políticas, y que contienen los mecanismos de estudio fundamentales para llevarlas a cabo, dichas etapas son: definición del problema, diseño de la política, implementación y evaluación.

Más que pretender ser un recetario o manual de construcción de políticas, las etapas funcionan como mecanismo de orientación para las políticas, incluso puede decirse que no se sabe dónde empieza y dónde termina cada una de las etapas de la política; éstas se encuentran inmersas a lo largo de todo el proceso de la política sin dejar ver una línea fronteriza que separe al procedimiento como algo estructuralmente dado.

Hablar sobre cada una de las etapas que conforman la hechura de políticas públicas sería un tema sumamente amplio y la literatura así lo demuestra, abordarlo, incluso, desde la perspectiva de la participación ciudadana tomaría largos años de estudio, y por otro lado no es la intención de este trabajo agotar la totalidad del tema puesto que sería una tarea interminable. Pero eso no impide tratar cada uno de los aspectos de manera puntual argumentando la justificación necesaria de las etapas y aspectos de la política pública y su importancia en el proceso de construcción ciudadana.

A continuación serán abordadas de manera breve las cuatro etapas principales que conforman la hechura de las políticas públicas vistas desde la óptica de la participación ciudadana.

§ Delimitación del Problema

La definición de un problema en política pública consiste en dar forma a una situación problemática y acomodarla de tal manera en que sea abordable desde la perspectiva de ser resuelto. Esto parecería ser un enunciado bastante simple en comparación con lo que intenta explicar, lo cual es bastante complejo. Definir un problema consiste en asimilar un conflicto y darle cause en una línea de acción que le permita ser tratado y solucionado, lo cual implica observar una complejidad enorme de actores, razonamientos, beneficios, consecuencias, recursos, aspectos legales, información, delimitación geográfica, temporalidad, y una larga lista casi interminable.

En la delimitación de un problema suelen ocurrir la mayor cantidad de equivocaciones debido a que un problema nunca viene dado como algo natural y sencillo de percibir, por el contrario, delimitar el problema supone ponerle límites de manera artificial lo cual quiere decir darle pies y cabeza; a la manera en que Subirats opina, los

problemas no están allí afuera. No existen los problemas “objetivos”. Debemos “construir”, estructurar nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver.⁷

Por lo tanto, podemos concluir que en cierta manera los problemas se diseñan, se moldean y se construyen. No es que estos no existan, pero si se le preguntara a cada individuo la idea que éste tiene del problema, al final obtendríamos respuestas con el mismo número de entrevistados; lo esencial es buscar la fuente de donde se derraman la mayor cantidad de problemas (o soluciones), y construir un procedimiento que ataque la mayor cantidad de dificultades y las solucione.

En estos momentos los problemas se vuelven expansivos, pues un problema nunca viene sólo, parecería como si en lugar de haber un problema lo que existiera en realidad es un nudo que aglutina a una cantidad enorme de problemas más pequeños, y que cuando agregamos todas las demás variables que implica acercarse a un problema social (recursos, grupos interesados, impacto etc), los problemas parecen infinitos. Una característica de los problemas sociales es que éstos son interdependientes, nunca podemos afirmar que un problema es estrictamente de salud, ya que siempre supone otras variables que se relacionan directa o indirectamente, por ejemplo, con el empleo, salubridad, educación, etc.

El mismo William Dunn ha expuesto que se producen más errores como consecuencia de un problema mal planteado, que una mala solución a un problema bien planteado, y agrega, “un problema bien planteado, es un problema resuelto a la mitad”.

También es preciso aclarar que las políticas públicas no tienen el objetivo de resolverle la vida a nadie, no son mágicas; de ello se desprende que en la delimitación de un problema muchos de los que esperan una solución puedan quedar fuera del radio de acción de la solución planteada. En consecuencia, en Política Pública existen ganadores y perdedores.

Ahora bien, ¿dónde radica la importancia de la participación en la delimitación de un problema? A primera vista parecería que la responsabilidad del diseño del problema recae únicamente en la acción del diseñador; y eso tiene una verdad relativa, pues aun con las capacidades técnicas que un grupo de diseñadores pueda tener, la parte más importante en la definición de un problema y en su solución recae en que ésta esté en función de lo que la sociedad espera. Es así como los problemas en política pública son diseñados por un grupo de especialistas, pero donde el dato más importante viene marcado por las aportaciones y expectativas de la sociedad.

Existen una gran cantidad de métodos que pueden ser empleados para conocer lo que la sociedad espera de una acción gubernamental, entrevistas, consultas, negociaciones, etc.; en suma la intención es que el problema y su solución no sea algo ajeno para aquellos que serán los receptores de la política. Por el contrario, las políticas deben ser diseñadas de acuerdo con lo que la sociedad observa como problema y la solución también debe ser diseñada de tal manera que no genere otro problema a la sociedad.

⁷ Subirats, Op. cit. pp 48.

Esto es importante remarcarlo, ya que existen casos en los que la sociedad no comprende el origen de los problemas, en que solamente perciben su problemática directa, y en ese caso la política debe ir configurada de tal manera en que resuelva dicha situación aunque el origen este lejos de ser comprendido. De igual manera hay que tomar en cuenta el contexto en que la política se realiza (costumbres, opiniones, creencias, experiencias), ya que una política debe solucionar problemas no fomentarlos.

Otro factor a tomar en cuenta en la definición del problema consiste en que el problema debe guardar una correlación directa con las soluciones planteadas; es decir, de la misma manera en que existen muchas definiciones para un problema, también existen varias soluciones para un problema dado. Los gobierno autoritarios parecían funcionar con una metodología parecida, pero con un enfoque completamente distinto: el gobierno define el problema en función de que ya posee una respuesta, pero ni el problema ni la solución son diseñadas de frente a la sociedad, de hecho ésta nunca participa, las políticas se mantienen ocultas hasta el momento de ser implementadas, lo cual les da el carácter más bien de secreto.

La intención de que los problemas y las soluciones guarden una amplia relación consiste en que es preciso que la manera de plantear un problema resulte instrumental, es decir, que sea concebido desde una perspectiva que posibilite la intervención y permita su solución. En cierto sentido se puede decir que los problemas son las discrepancias entre aquello que es y lo que nos gustaría que fuera, y ello exige conectar la realidad con lo que esperamos al final, siempre y cuando existan soluciones con mecanismos y alternativas para alcanzarlos.

Este tema acerca del diseño del problema está íntimamente ligado con la conformación de la agenda de gobierno; en la medida en que los problemas que atiende el gobierno sean considerados como importantes por la sociedad, y al mismo tiempo se estará contribuyendo a la conformación de un gobierno que funcione como órgano al servicio de la democracia.⁸

§ Diseño de la política (policy design)

Una vez que se ha definido el problema y que se ha asumido que dicho problema es necesario que sea atendido por los poderes públicos, comienza el trabajo de diseñar la línea de acción que se considerará necesaria para su solución, así como sus alternativas y sus consecuencias. Y es aquí donde comienza el trabajo de los diseñadores, quienes serán los responsables de armar una política lo suficientemente permeable por la sociedad de tal manera que no continúen entendiéndose como autoritarias, y al mismo tiempo darle cause

⁸ La agenda de gobierno es un tema sumamente complicado sobre todo cuando intentamos compararlo con el ideal democrático; en la conformación de la agenda se encuentran inmersos aquellos problemas que han alcanzado el carácter de públicos y que, por lo tanto, han logrado ser aceptados en la agenda a ser atendidos por el gobierno. El problema es que en muchas ocasiones los problemas que están contemplados en la agenda de gobierno no necesariamente tienen un carácter público, o bien pueden ser problemas con posibilidades a ser atendidos por otras instancias y, como consecuencia, el gobierno destina recursos, tiempo y personal dedicados a atenderlos, pudiendo atender problemas con mayor urgencia. Sobre este tema Luis Aguilar ha escrito algo al respecto dentro de sus textos de Antología.

al ideal democrático de participación en todo momento sin que éste se convierta en un problema insalvable.

Este trabajo de diseño va acompañado de diversos mecanismos necesarios que pueden ser utilizados para el diseño de la solución, entre los más usados se encuentran la prospectiva, la construcción de escenarios o el método Delphi. Estas técnicas sirven básicamente para lo que se denomina como "construcción de futuros", que significa construir el mejor futuro posible para nuestra política y comenzar a dismantelar desde el futuro construido cada uno de los pasos necesarios para arribar a la solución.

Ante todo, la prospectiva es una herramienta orientada a diseñar el futuro y construir racionalmente la mejor manera de alcanzarlo, en Política Pública la prospectiva funciona como la construcción técnico-imaginaria que permitirá articular tiempos, actores y decisiones en un espacio-tiempo determinado, (Miklos, 1997).

Es en este punto de la política en que surge el problema entre la opinión que tienen los especialistas y la opinión de la sociedad. Por un lado se encuentra la postura de los especialistas quienes apoyados en la capacidad técnica que poseen tienden a monopolizar el cumplimiento de las acciones del Estado y a afirmarse como el cuerpo de expertos en cada uno de los asuntos. Y por el otro lado se encuentran la ciudadanía, quien normalmente no cuenta con la suficiente información siquiera para formarse un criterio preciso, y que dirige su opinión fundamentándola en la percepción inmediata que los problemas le brindan.

Este es un punto de percepciones diversas que no logran encontrarse, por un lado la burocracia administrativa que en el mejor de los casos cuenta con especialistas que diseñan la política bajo los supuestos técnicos, y que podrían llegar a considerar a la sociedad como a un grupo de ignorantes a quienes es preferible administrar que consultar; y por el otro lado la sociedad que no cuenta con ningún canal de acceso al diseño de la política y que considera que los funcionarios públicos son especialistas en todo, menos en su trabajo: resolver problemas públicos.

Giandomenico Majone en su libro *Argumentación de Políticas Públicas*, describe las dificultades que aparecen en un momento en que pareciera que el gobierno y los ciudadanos no son parte de un mismo entorno, sino más bien dos grupos separados en el que cada uno desconfía del otro. Es verdad que muchas veces los especialistas tienen una opinión más puntual de las cosas, ello debido a que cuentan con más y mejor información; pero ello no desacredita que los ciudadanos son los que están en contacto directo con los problemas, y que por lo tanto guardan una relación personal con éstos.

El punto no se trata de consolidar un espacio intermedio entre ambas posturas, sino de buscar la mejor solución que un especialista pueda dar a cada asunto, pero sin que dicha solución pase por encima de las bases democráticas que dan garantía a cualquier acción de gobierno, (por lo menos esa es la intención).

La intención sería crear una política pública basada en lo que la sociedad considera un problema y encontrar una solución que incorpore la percepción y participación de los ciudadanos. Lo cual parece exigir una constante retroalimentación y permeabilidad de las

organizaciones públicas para escuchar, consultar e integrar las aportaciones de los ciudadanos, incluso si éstas no existen utilizar la política pública para fomentarlas.

Por lo tanto, en el Diseño la línea recta entre dos puntos no es la más corta. La administración especializada debe dejar paso a una administración que se transforme como resultado de su ejercicio democrático.

Puede existir el caso en el cual la mejor solución venga dada por un diseño creado por especialistas, pero que dicha solución no cuente con el apoyo de la población afectada. A esta problemática Arrow la ha denominado "La jaula de hierro", en la cual la decisión política se encuentra ante un dilema entre la mejor solución diseñada y la falta de un soporte democrático que la sustente. En este momento el diseño de la política corre el riesgo de separarse de la tierra, lo cual no es la intención de política pública; por el contrario, la mejor solución que se pudo encontrar a la Jaula de Hierro fue promover encontrar una segunda mejor opción, (second best), la cual sería aquella que contara con el mejor soporte técnico, sin ser forzosamente el mejor, y con el mayor apoyo democrático.

La propuesta de Majone es promover el impulso de las políticas por medio de la argumentación, de esta manera el gobierno puede apoyar cualquier política pública mediante un dialogo con los ciudadanos soportándola bajo fundamentos que puede ir mezclando a lo largo del debate. La idea es debatir y consensar, de esta manera se puede llegar al punto de conciliar el aspecto técnico con el aspecto democrático mediante un proceso educativo y no mediante uno costoso.

Sobre la argumentación Majone ha escrito:

la argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas... en esta forma, la discusión puede producir resultados más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas...El propósito general de estos procedimientos es asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión.⁹

Al final la argumentación se convierte en un proceso de aprendizaje reciproco tanto para los ciudadanos como para el gobierno, con un proceso de argumentación que invite a construir consensos las políticas podrían ahorrarse grandes costos políticos y sociales, y al mismo tiempo, ser aceptada democráticamente

Finalmente Luis F. Aguilar lo describe de la siguiente forma:

los argumentos que apoyan y hacen valer la decisión del gobierno pueden ser acaso innecesarios para diseñar y elegir una acción en el lugar de otra; pero constituyen un elemento esencial de la decisión si ésta no quiere presentarse a los ojos de los ciudadanos, que tienen su propia información y valoración de las cosas, como algo caprichoso, infundado, autoritario o desconectado de la opinión y participación ciudadana.¹⁰

⁹ Majone, Giandomenico. ARGUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, FCE, 1997, pp 36-37.

¹⁰ Aguilar, Luis F. Introducción. En, ARGUMENTACIÓN. DE POLÍTICAS PÚBLICAS, FCE, 1997, , pp 25.

§ Implementación

Traducir las decisiones en acciones es el momento en que la administración pública, vía las políticas, incursiona, acomoda, y comunica el interés de los grupos organizados, bajo criterios y prioridades que repercuten en la vida organizada. En este momento el universo político de las políticas adquiere suma relevancia, ya que se convierte en parte esencial en el ejercicio del poder al momento de decidir cómo y de qué manera deben ser cumplidas las políticas.

La implementación es la puesta en práctica de la política pública, o como ha sido definida por Joan Subirats, como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos.¹¹

La implementación hace referencia a la puesta en práctica de la política, o sea, al programa de acción planteado. Es precisamente en la implementación en el momento en que sociedad y gobierno interactúan de manera directa, como ya fue mencionado dicha participación puede darse de diversas maneras ello depende fundamentalmente del tipo y características particulares de la política. La participación puede ir desde la acción física, la aportación económica, retomar alguna actividad expresamente desarrollada, hasta la participación realizada por medio de una consulta. La implementación juega un papel crucial a la hora de relacionar al gobierno con los ciudadanos, ya que es precisamente durante la implementación en que los ciudadanos calibrarán y juzgarán las acciones que el gobierno realiza, y la percepción que de ello resulte será una de las bases que sustente la credibilidad que la sociedad guarde para con el gobierno.

Durante esta etapa se vuelven fundamentales los cambios en la administración y sus procesos, la política pública invita a interactuar con los ciudadanos pero dicha relación está mediada por las acciones que la burocracia realiza. De entrada es preciso reconocer que es muy difícil lograr que la sociedad se decida a participar y a cooperar en acciones conjuntas con el gobierno, sería un grave error contar con un cuerpo administrativo que desalentara dicha participación.

Sin embargo y por muy obvio que parezca, en la realidad existen numerosos ejemplos en que una política bien diseñada se ve completamente frustrada en el momento de implementarse como resultado de la complejidad de la acción conjunta entre los diversos actores.

La teoría de por sí sugiere que desde el proceso de delimitación del problema y del diseño de la política que los analistas realicen una labor de ardua investigación intentando descubrir los caminos por los cuales atravesará la política, contemplando todos los posibles actores, consecuencias y circunstancias que aparecerán a lo largo del camino de la implementación de la política con el objetivo de prever posibles contingencias.

La implementación se refiere básicamente a las acciones que los ciudadanos y el gobierno realizan con motivo de la política, pero ni los ciudadanos ni los órganos

¹¹ Subirats, Joan. Op cit. pp. 103

gubernamentales funcionan como grupos unificados y homogéneos, por el contrario, la política está conformada por una gran cantidad de actores sociales y órganos gubernamentales en la cual cada uno responde a intereses particulares y mecanismos de acción bien diferenciados. En estas circunstancias se vuelve imposible hablar de acciones conjuntas, sobre todo cuando los intereses son variados.

Algunos ejemplos de política pública reflejan en la evaluación que los programas de acción comunitaria generados a partir de la política han fallado de manera rotunda principalmente porque la implementación no fue realizada de acuerdo a las expectativas de los grupos.

Jeffrey Pressman y Aarón Wildavsky en su libro *Implementación* situaron como punto principal de dicha etapa la complejidad de la acción conjunta ejemplificándolo con la enorme cantidad de órganos, agencias y ámbitos de competencia de la Administración Pública y los diversos grupos de poder que están inmersos a lo largo de toda la política, y sin cuyo consentimiento y cooperación activa es imposible alcanzar los objetivos previstos.

Visto desde la perspectiva del gobierno la implementación responde a las diferentes agencias que participan en el transcurso de toda la política pública. Para la Administración Pública la problemática principal recae en los servicios que dicha administración presta, que muchas veces no sólo son poco eficientes, sino incluso llegan a ser contradictorios entre cada uno de los organismos. La administración pública, particularmente lo que se ha denominado "la burocracia de calle", continúa siendo el principal contacto entre el gobierno y la ciudadanía, y no importa de cual servicio estemos hablando ya que los ciudadanos perciben a la administración en su conjunto. Es un tanto ambiguo reconocer que es la burocracia de calle, aquella que tiene el contacto personal y directo con la ciudadanía, quien goza de menos poder y capacidad en la escala de las Administraciones, y sin embargo, el trabajo que ésta realiza sigue siendo el punto de contacto entre la sociedad y el gobierno.

Desde esta perspectiva, es durante la implementación que la administración pública, vía la burocracia, entra en contacto directo con los ciudadanos; de ello se desprende que es a lo largo de esta etapa en que la sociedad y gobierno se relacionarán de manera directa. La necesidad de un grupo administrativo eficiente y que no se comporte como indiferente ante la problemática se convierte en obligatoria.

De la misma manera en la Implementación no se debe olvidar que la política pública fue Diseñada para incorporar a los ciudadanos a lo largo de todo el proceso. También es durante el proceso de implementación que el diseño de la política se ve transformado como resultado de las contingencias que se van encontrando, hay que recordar que la política se diseña en función de una solución construida de frente a la sociedad, por ello no se puede llegar al punto de implementar la política e ignorar los cambios pertinentes como resultado de variables nuevas encontradas a lo largo del camino.

Es decir, la Políticas no son estáticas, no funcionan como estrategias perpetuamente definidas, sino todo lo contrario, es un rompecabezas que se modifica

continuamente. Por lo tanto la flexibilidad y la capacidad de adaptación son elementos indispensables en la articulación de Política Pública.

En conclusión, la Implementación funciona como un punto donde la política y las políticas públicas se entrelazan, donde la participación de la sociedad se mezcla con las acciones de un gobierno democrático. Si en la implementación se cuenta con la participación de los ciudadanos es más probable que ésta no se vea truncada.

§ Evaluación de la política

Por último se encuentra la evaluación como el mecanismo por medio del cual se verifica hasta qué punto el diseño de la política ha alcanzado sus objetivos. Es una especie de examen que se dirige a explorar los efectos reales producidos por aquella política implementada.

La evaluación se relaciona con el análisis de los resultados a partir de una política realizada, en el cual se encuentran inmersos diversos aspectos que es necesario evaluar. Fundamentalmente se encuentran las metas y objetivos del programa como el referente principal para evaluar una Política Pública, para ello existen técnicas diversas que posibilitan una evaluación técnica como: identificar indicadores mensurables de dichos objetivos, repercusiones, costo financiero, la legalidad, la economía, la eficacia, etc. Pero la evaluación no responde únicamente a un criterio de efectividad técnica, sino también se compone de un proceso de evaluación sobre el medio político y social en el que éstas operan.

En este punto cabría realizar las siguientes preguntas: ¿quién evalúa?, ¿quién decide que una política pública tuvo éxito o no? ¿cuál es el criterio empleado para decir que una política fue exitosa o no?. Por un lado se encuentra la voz del gobierno como evaluador de una política de la que posiblemente él fue el actor y autor principal; pero por el otro, está la sociedad quien participa y es destinataria de los servicios y acciones que se desprendieron como actos de la política misma.

En este sentido la evaluación quedaría dividida en más de un aspecto de entre los cuales no podríamos decir que alguno es el correcto y los otros están equivocados; existen por lo menos tres enfoques directos que están en posición de evaluar la política en función del rol que han desarrollado a lo largo de ésta: el aspecto técnico y de expertos, la voz de aquellos que implementaron la política, y la opinión de aquellos que son beneficiarios de la política. Si a ello agregamos que dentro de cada aspecto existen diversos enfoques que dependen de la visión de cada participante, el problema de decidir quién evalúa y qué evaluación es la más acertada se vuelve una tarea difícil de administrar.

Incluso es imposible separar estos tres enfoques, ya sea porque fue el gobierno y los expertos quienes diseñaron la política, o porque los indicadores sólo toman en cuenta un aspecto parcial de ésta, o simplemente porque el programa que se evalúa fue diseñado para una clientela política y por consiguiente la evaluación sería un mero acto protocolario.

En este sentido, la evaluación no puede ser considerado como la suma de opiniones de los actores inmiscuidos a lo largo de la política; cada actor, cada participante y cada beneficiario tienen diferentes formas de abordar un proceso de evaluación, y eso es algo natural si consideramos la posición que cada uno ha desempeñado, sin embargo sí es preciso encontrar un punto de apalancamiento a través del cual evaluar una política.

No se intenta decir que una evaluación de ese tipo sea superflua, pero resulta algo inacabada sobre todo a la hora en que incluimos una evaluación plural de diversas racionalidades inmersas durante la política, y esos diversos enfoques pueden no coincidir a la hora de decir si un programa aplicado tuvo éxito o no.

Si consideráramos un acto de evaluación sensato éste debería de contener un poco de cada criterio, es decir, la opinión de especialistas de dentro y fuera de la política, del grupo implementador, de los grupos que intervinieron a lo largo de la política, de la población beneficiaria y de los ciudadanos en general. Dicha integración no con el objetivo de confrontar actitudes, sino bajo el entendido de que es imposible encontrar la "verdad" última sino diversas "verdades", con la intención de lograr un equilibrio que refleje lo mejor posible la objetividad que se busca, y no suponer a la evaluación como la suma de opiniones divididas.

Sin embargo la evaluación técnica no es el único resultado importante en una política implementada, existen otros elementos importantes a destacar, también existe un modo de evaluación subjetiva que va más allá de los resultados técnicos, o sea, la política también es evaluada por lo que ella misma representa: su capacidad de diálogo, de persuasión, de modificación del entorno; en síntesis, la capacidad de crear significaciones políticas positivas en el público que ha participado.

Cuando una política pública es calificada de manera simple como un éxito o un fracaso, con frecuencia ha sido considerada desde un punto de vista administrativamente estrecho, es decir, desde un punto de vista técnico más preocupado por alcanzar metas internas o por ejercer un control administrativo efectivo, que por la capacidad que la política tiene de crear convicciones y generar significaciones en aquellos que han participado.

- **Confianza Pública: el reencuentro con los ciudadanos**
(la importancia de los resultados)

Cuando la confianza desaparece se ocasiona un daño terrible que desprestigia a las instituciones públicas e impiden la cooperación de los ciudadanos en el logro de los esfuerzos comunes.

Recuperar la confianza ciudadana no es una tarea fácil, de hecho es una tarea sumamente complicada; no se trata de darle a la gente lo que ésta espera, ni generar resultados de formas coyunturales (obras públicas, servicios circunstanciales); es mucho más complejo que eso, se requiere de un compromiso permanente por parte del gobierno y de las instituciones.

La confianza , según Lhumman, es entendida como la búsqueda de una nueva relación recíprocamente estabilizadora la cual no se base en un mundo inmediatamente experimentado, sino a partir de la inclusión de elementos de familiaridad.¹²

La confianza pública consiste en obtener la seguridad de las personas, en generar la certeza suficiente como para ser depositario de alguna acción.

El tema de la confianza está íntimamente ligado con el de la percepción, como ya fue revisado en los capítulos anteriores, la imagen y prestigio de las instituciones es una de las piezas centrales en la conformación de una percepción positiva, y posteriormente la confianza.

Las opiniones determinan las acciones de los habitantes de un país y, consecuentemente, influyen en que se produzca un determinado tipo de relación entre la sociedad y el Gobierno. Por lo tanto, en la medida en que las opiniones influyen en el comportamiento de los ciudadanos, nuestro cometido es conocer los factores que configuran esa opinión.

Al hablar de legitimidad del gobierno llegamos a un punto en el cual pretendemos que la sociedad obtenga credibilidad en su gobierno; ya que las creencias en cierta medida dirigen nuestras acciones porque en ellas se configura nuestra suposición de la realidad.

¿De qué manera se originan las opiniones?. Las opiniones se configuran primordialmente del prestigio y reconocimiento que existe entre los actores, sin embargo las opiniones nunca son algo acabado, sino que se mantienen en permanente transformación.

Al respecto Robert Dahl considera que las opiniones no son definiciones concluyentes, sino que están en constante transformación, según él estructurar una estrategia para el cambio de opinión es perfectamente valido para generar confianza y credibilidad en la sociedad. Sin embargo también advierte que la posibilidad de cambiar una opinión no es algo sencillo, depende en primer lugar del medio que motive dichas transformaciones, así como del contexto y temporalidad en que éstas se desarrollen.

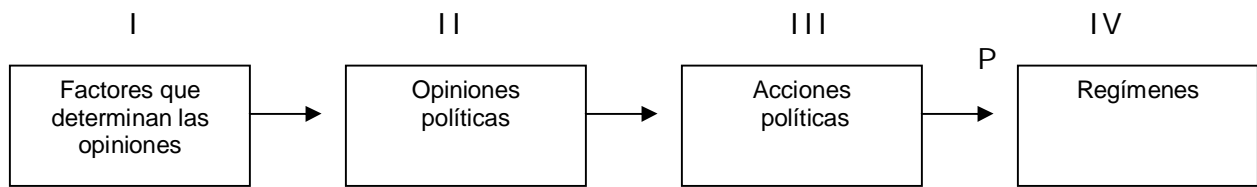
los miembros de cada una de las culturas adquieren creencias y experiencias que contribuyen a modelar sus percepciones de la realidad y su capacidad para aceptar las nuevas creencias a su alcance.¹³

De la misma manera, Dhal argumenta la amplia relación que existe entre la opinión y las acciones políticas de la sociedad como algo determinante, y el efecto que ello produce en un determinado tipo de régimen. En un pequeño esquema quedaría representado de la siguiente forma:

¹² Lhumman, Niklas. *Confianza*, Ed. Antropos, México, 1996, pp. 34

¹³ Dahl, Op cit. Ed. Tecnos, pp 166.

La flecha significa "explica" o "por causa de", y la flecha P quiere decir "influye en las probabilidades de":

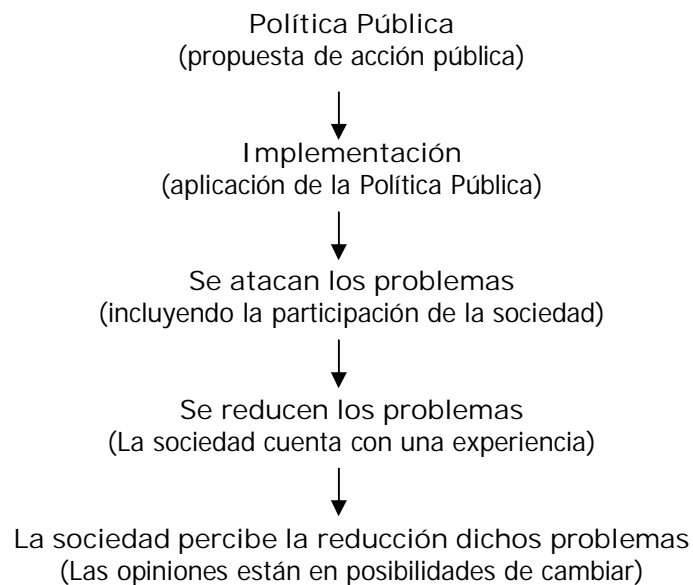


Fuente: Robert Dhal, La Poligrquia, pp 117

Donde se plantea que en la medida en que las opiniones determinan las acciones políticas de los habitantes de la sociedad, éstas influyen en las probabilidades de que se produzca un determinado tipo de régimen. Según Dhal: en la medida en que las opiniones influyen en los regímenes, precisaremos conocer los factores que configuran dichas opiniones.¹⁴

Se trata de lograr generar experiencias efectivas incrementales tanto en la sociedad como en el gobierno, es decir, sólo a través de resultados positivos verificables es como la sociedad está en posibilidades de transformar su opinión y su disposición.

Ante todo, se parte del supuesto que las Políticas Públicas tiene a su alcance la posibilidad de generar resultados significativos en un entorno democrático con capacidad de generar credibilidad y confianza entre los actores que la practican. Concretamente, tanto los grupos como los individuos pueden ver en las Políticas una nueva forma incluyente de participar en acciones conjuntas con el gobierno. El siguiente esquema presenta lo mencionado en estos últimos párrafos:



¹⁴ Ibid, pp 117.

La efectividad en las transformaciones se da por la conexión entre los cambios en/por las acciones emprendidas (políticas públicas), y la cultura prevaleciente en la cual los individuos se han socializado. Si las políticas logran transformar positivamente el entorno en el cual éstas se han desarrollado, la actitud y valores de los participantes también están en posición de ser cambiados.

o Evaluación Pública

Pero la evaluación pública no debe confundirse únicamente como un examen entre la política pública y los resultados como consideraciones de tipo técnico. Sino integrar como criterio de evaluación los factores culturales e institucionales que resultan modificados a partir de la participación durante la política.

El acto de evaluación se ve grandemente enriquecido si consideramos a la política como un elemento de influencia democrática en la sociedad. Es decir, la racionalidad ciudadana evalúa no sólo los beneficios de la política implementada, sino el beneficio de participar bajo el entendido de inclusión y apertura democrática.

El aspecto técnico es una parte, pero el análisis de resultados no termina ahí, eso sería evaluar un programa sólo desde la perspectiva cuantitativa; si recordamos que las políticas públicas se construyen sobre la base de un problema social o una necesidad a resolver; por lo tanto, al evaluar se debe tomar en cuenta cómo la política ha modificado el entorno político y sus creencias.

Evidentemente esta no es una evaluación en el sentido tradicional del argumento, más bien, se está haciendo referencia al valor político de las Políticas. En el primer capítulo se argumenta ampliamente la importancia de los procesos políticos y su impacto en el ánimo ciudadano, precisamente se refiere al significado valorativo que se desprende como consecuencia de una acción pública realizada.

La evaluación debe traducirse en un proceso de aprendizaje social a la manera en que Subirats la describe: desde esta perspectiva la evaluación se convierte en parte del proceso por el cual los miembros de una sociedad aprenden cómo resolver los problemas colectivos.¹⁵

Donde el conocimiento aprendido se convierte en una experiencia de la que cada individuo puede echar mano a la hora de cuestionar su comportamiento, partiendo de la base de que su experiencia en la participación y los resultados generados se convierten en el sustento de toda reflexión. Como bien ha escrito Joan Subirats:

acumular la experiencia de sus acciones y desarrollar una sensibilidad especial que los capacita para detectar los "hábitos triunfantes" en un proceso de "reflexión en acción" que puede sintetizarse como pericia profesional".¹⁶

¹⁵ Joan Subirats, LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS, EL DEBATE PÚBLICO Y EL PROCESO DE EVALUACIÓN, en Gestión y Política Pública, vol. IV, 1995, pp. 11.

¹⁶ *Ibid*, pp 13.

De esta manera la evaluación responde a un examen que incluye el conocimiento aprendido a lo largo de toda la política, cuyo aprendizaje puede ser traducido como conocimiento en acción. Una evaluación que incluya un criterio al estilo: ¿además de los resultados, hemos obtenido un mejoramiento en la actitud de los individuos?

De esta manera podría argumentarse que la evaluación de una política pública no sólo se ubica en los aspectos técnicos y especializados que la componen, también debe ser considerado como parte de la evaluación la activa participación de los ciudadanos a lo largo de una política que se considera pública; y fundamentalmente agregar las significaciones de socialización y aprendizaje cívico que durante ello se genera. No podemos realizar una política con un sesgo en su valoración que permita que los individuos regresen a su casa como si nada hubiera pasado.

La importancia del carácter político de una política pública práctica es argumentado por Uvalle como mecanismo en posibilidades de reacomodar los valores antes establecidos, es decir:

El terreno complejo de la política no sólo se ciñe a los compromisos para impulsar o no los diversos tipos de arreglo institucional, sino que, como ajuste mutuo de intereses se traduce en un instrumento pragmático que refleja la disposición de los actores para aceptar el reacomodo de los valores, preferencias e intereses en la operación –conveniencia y cumplimiento- de las políticas.¹⁷

o El sutil mensaje de Política Pública

¿De qué manera afecta la política pública el ejercicio de ciudadanía y la aparición de actitudes cívicas?

Hasta este punto ha sido explicado que las políticas afectan el contexto político en que se desenvuelve la sociedad, pero además, podemos afirmar que a partir de ellas pueden, y de hecho sucede, emergen procesos de significación. Ello nos supone afirmar que la percepción de la sociedad está en posibilidades de ser modificada.

Los aspectos simbólicos de Política Pública, principalmente su carácter democrático e incluyente, tiene la posibilidad de afectar directamente la actitud ciudadana, así como movilizar la actividad política en los individuos. De esta manera, los símbolos políticos contenidos y desarrollados a lo largo de los programas implementados pueden afectar profundamente la actitud política de la sociedad.

Los principales símbolos de una política pública pueden ser entendidos como los arreglos democráticos puestos en práctica a lo largo de la política: solidaridad, debate, inclusión, participación, corresponsabilidad, etc.

¹⁷ Uvalle, Ricardo. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INAP, México, pp. 63.

La posibilidad de generar una memoria compartida a partir de una práctica común organizada tiene a su alcance la posibilidad de integrar a las comunidades bajo ciertos arreglos públicamente aceptados y reconocidos.

Para poder hablar acerca de cómo y de qué manera la política fortalece y refuerza la ciudadanía primero necesitamos una definición de poder que pueda esclarecer nuestro objetivo. El politólogo norteamericano Steven Lukes define tres dimensiones sobre cómo se articula el poder, en primer lugar existe la creencia de que el poder es la habilidad de influir sobre alguien para obtener de éstos ciertas decisiones. En segundo lugar, el poder es entendido como la habilidad de influir la agenda o menú de elecciones sobre las cuales alguien tiene que decidir. Y en tercer lugar, y que es la más adecuada para nuestro estudio, se define al poder como la posibilidad de influir en la conciencia y hábitos de los individuos –incluye opciones como definir ideas, compartir conocimiento, mejorar la disposición de otros.

En ese sentido la propuesta aquí definida, refleja la intención de influir y mejorar la disposición ciudadana de los individuos. Es pertinente remarcar el hecho de que el concepto de influencia aquí empleado no se encuentra relacionado con el concepto de manipulación.

La posibilidad de influir sobre algo o sobre alguien, y la manipulación son nociones que pueden ser relacionadas desde el punto de vista psicológico a cualquier nivel que se le traslade, sin embargo, también podemos asegurar que la posibilidad de que dicha manipulación sea libremente ejercida en un entorno democrático, abierto a la deliberación y a la práctica retórica disminuye considerablemente.

Existen otras definiciones sobre el poder además de las que se han expuesto, que poseen una amplia relación con la explicación aquí sostenida entre política pública y participación. Quizá la más hegemónica sea la explicación definida como “teoría de elección racional”, fundamentada principalmente en el análisis de los modelos microeconómicos de costo-beneficio.

La idea de elección racional sostiene la tesis de que el hombre decide lógicamente de entre sus opciones aquella que considera le generará el mayor beneficio al menor costo, y a partir de ello define una línea de acción válida para tal afirmación (Rasmussen 2000). Al transportar dicha afirmación al entorno político de construcción ciudadana tal aseveración es observada como limitada por ser considerada insuficiente para modificar los valores y actitudes internas de los individuos.

La incapacidad de asimilar racionalmente la noción ciudadana es limitada desde el punto de vista de elección, la ciudadanía es una actitud difícilmente de asimilarse racionalmente. Sobre este tema se profundizara en los siguientes apartados.

Los supuestos teóricos que sustentan la propuesta son básicamente aquellos que identifican a la democracia como método de organización y como forma de vida.

El modelo de política pública expuesto guarda una enorme relación con aquello que identificamos como valores propios de la democracia, de hecho es construido sobre el

entendido de que la participación civilizada de la sociedad es un elemento enriquecedor de los actos organizados.

En ese sentido se comparte la perspectiva de que Política Pública afecta la participación y la orientación ciudadana. De esta manera, el diseño de políticas públicas democráticamente armadas envía mensajes positivos sobre aquello que el gobierno está públicamente facultado para realizar, y sobre aquellas formas apropiadas de participación en sociedades democráticas.

En caso contrario, las políticas también sirven para desincentivar la actividad ciudadana. Las políticas también poseen un efecto maligno cuando son el resultado de experiencias ineficaces. Los grupos y los individuos ven severamente dañada su confianza en las acciones públicas del gobierno que llegan a encontrarse mentalmente programados para la desconfianza e indiferencia.

En medio de tales afirmaciones existe la marcada creencia de que es posible esperar que las decisiones y acciones emprendidas en las Políticas afecten las decisiones y las vidas de aquellos que han seguido el curso de éstas, proporcionándoles una nueva perspectiva y una nueva sensación de aquello que significa participar. Las idea de beneficio y ventaja política entendidas como un alto incentivo a la actitud ciudadana, clarificando las decisiones correctas.

- o Racionalidad Ciudadana: participación e influencia democrática.

Finalmente en este último apartado analizaremos la forma en que podemos motivar un cambio en la conducta de los individuos, intentando descubrir la mejor forma de intervenir en el comportamiento de los hombres en sociedad; concretamente, de crear un ambiente propicio de socialización para los comportamientos democráticos.

En muchas ocasiones como estudiosos de las ciencias sociales y del gobierno nos hemos hecho la inocente pregunta, ¿cómo podemos hacer entender a los demás que necesitan comportarse mejor para poder vivir en comunidad?

La inocencia de la pregunta recae en que necesariamente los demás "tienen que entender" lo que se necesita de ellos; apelamos al sentido cognitivo que los demás tienen como si de manera automática ellos puedan razonarlo y posteriormente admitirlo en sus conductas cotidianas.

Vincular los comportamientos deseados al comportamiento cotidiano de los individuos va más allá que la simple cuestión racional. Apelar al llamado racional de los hombres se queda corto cuando intentamos profundizar en sus pautas de comportamiento, y en sus valores concretamente.

Cuando los hombres se encuentran en busca de sus intereses personales tienen la posibilidad de trazar una línea de acción y conducirse racionalmente hacia ellos; el

resultado o el beneficio que esperan conseguir les permite relacionarse mentalmente con aquello que esperan recibir (Elster, 1989).

En el caso opuesto, los hombres no adquieren comportamientos o valores en base a sus expectativas racionales, y mucho menos si estas expectativas están en juego o en competencia con los comportamientos de los demás. Pensar que tal o cual comportamiento o conducta es bueno para nuestra vida personal y nuestra vida en sociedad es racionalmente válido para cualquiera, pero afirmar que por el simple hecho de haberlo pensado éste se convertirá en un hábito, es algo irreal.

Esta diferencia entre lo racionalmente válido para cualquiera, y lo cívicamente admitido alcanza su punto más alto cuando agregamos la variable de vivir en comunidad. Como ya fue expuesto en el párrafo anterior, los hombres pueden relacionarse racionalmente con sus objetivos, pero esto sólo sucede cuando los hombres lo hacen de manera individual, cuando racionalmente se comprometen consigo mismos. También puede suceder en grupos, pero depende de la fragilidad de la confianza que exista entre sus integrantes.

Sin embargo, cuando los hombres llevan sus actos ante la comunidad, la racionalidad se vuelve válida sólo para ellos mismos o su grupo, pero no para la comunidad en general. Las relaciones de los hombres o de los grupos ante la comunidad pueden llegar a presentarse como diferentes, contrarias, o incluso en competencia¹⁸.

Lo que intento explicar en este apartado es que no podemos apelar a la racionalidad de los individuos para obtener de ellos cierto tipo de comportamientos cívicos. Racionalmente los hombres pueden trazar líneas de acción entre ellos y sus objetivos, ya sea de manera individual o en grupos, pero ante la comunidad los objetivos de cada individuo o grupo chocan, precisamente porque no podemos apelar a una racionalidad general.

Por otro lado, vivir en comunidad exige un mínimo de comportamientos en los individuos que permitan sostener un entorno de convivencia. Pensar que podemos fomentar los comportamientos necesarios para la vida comunitaria nos exige pensar un método distinto que únicamente apelar a la racionalidad de sus integrantes.

Ahora bien, ¿por qué la racionalidad colectiva no es suficiente para promover actos cívicos en los individuos?, ¿por qué la sociedad no puede exigir de los ciudadanos racionalmente mejores comportamientos?

En referencia a dicho cuestionamiento Habermas ha escrito lo siguiente:

¹⁸ Ya ha sido abordado en el capítulo anterior los problemas de cooperación surgidos en el contexto social. Sobre dicha problemática fueron expuestos los puntos de vista de John Rawls y Robert Dhal. Principalmente se argumentó la importancia de reconocer la individualidad en la acción colectiva en su relación con los criterios de costo-beneficio. Es decir, el interés es un elemento fundamental que no puede omitirse de la discusión ciudadana, en ella se comprenden capítulos tan importantes como son la cooperación, la elección racional, y la disposición a participar. Ante todo se reconoce la importancia de una cooperación razonable y la responsabilidad ciudadana como factor determinante de las disposiciones a participar, la sociedad parece preferir no participar en un contexto en el que los demás no hagan lo propio, sin importar que su contribución no modifique significativamente el resultado obtenido.

El empirismo concibe la razón práctica como razón instrumental. Para un actor es racional actuar de un determinado modo y no de otro cuando el resultado de la acción (esperado) está entre sus intereses, le satisface o es agradable para él. Dichas razones cuentan en una situación concreta para un actor determinado que tiene determinadas preferencias y persigue determinados fines. Llamamos a estas razones "pragmáticas" o preferenciales porque motivan la acción y no apoyan, como las razones epistémicas, juicios u opiniones. Constituyen motivos racionales para acciones, no para convicciones. "Afectan" el arbitrio sólo en la medida en que el sujeto de la acción hace suya la correspondiente regla de acción. Por ello, por la premeditación, se distingue de toda acción motivada espontáneamente.¹⁹

La diferencia que existe entre los hábitos y convicciones por un lado, y la racionalidad por el otro, es que esta última requiere de un momento de reflexión y autovinculación previas por parte del sujeto; caso contrario, los hábitos responden ante cada situación de manera espontánea, ya que éstos se encuentran cimentados sobre la base de aprobación-desaprobación interiorizada.

Gonzalbo Escalante coincide con dicha argumentación, y describe a los valores como elementos centrales que ayudan a explicar conductas. La importancia de los hábitos en el comportamiento, según él, son parte de la naturaleza de nuestras acciones, y de hecho son explicadas como costumbres. Y las costumbres, escribe, responden directa o indirectamente a una exigencia moralmente asimilada (Escalante, 1993). Dice Escalante:

En la expresión española de hacer las cosas "como Dios manda" se reúne la naturalidad de lo inevitable y la imprecisa conciencia de una obligación; de eso se trata.²⁰

En este sentido, los hábitos cívicos no esperan que cada individuo regrese a su casa, se siente en el sillón y después de meditar unos minutos concluya que es preferible ser un agente activo en los espacios públicos, ser honesto o adquirir ciertos comportamientos ante los demás.

Cuando los individuos logran asimilar y actuar de esta manera es porque ya han hecho suyos los hábitos de actuar adecuadamente ante la sociedad, en función de que tienen la convicción de que los demás se portarán de la misma manera. Ello supone que las actitudes cívicas han sido aceptadas por la comunidad, y que por lo tanto se convierten en una regla moral frente a los demás. Como Habermas ha escrito: la conciencia moral es expresión de las exigencias legítimas que los miembros cooperativos de un grupo social pueden dirigirse unos a otros.²¹

Este párrafo muestra que tanto Habermas como Castoriadis, asumen a la sociedad como constructora de ciudadanos. Las reglas que impone una sociedad se convierten en los mecanismos instituyentes y constituyentes de una moral pública compartida, la cual se convierte en el referente principal para un proceso de socialización democrática.

¹⁹ Habermas, Op. cit, pp 40.

²⁰ Escalante Gonzalbo, Fernando. CIUDADANOS IMAGINARIOS, Colmex, México 1993, pp. 22.

²¹ Habermas, Op. cit. pp. 45.

El problema central consiste en cómo hacer que individuos que no participan, y que sólo conocen este comportamiento, den paso a un sistema en el cual estén decididos a participar. Esto significa que deben existir necesarias intersecciones entre una mejor calidad de vida y la participación, y no lo contrario.

Transformar los hábitos mentales de los ciudadanos representa un cambio que va de las tradicionales formas de pensar a nuevas y mejores formas. Lo anterior supone que es posible cambiar los modelos mentales ya establecidos, y de hecho los modelos mentales cambian constantemente, la historia está llena de ejemplos de ello; entonces la atención debería centrarse en cómo influir sobre dicha mentalidad, y en los procesos para lograrlo.

Ahora bien, no podemos pedir a los individuos que racionalmente asimilen un comportamiento como el aquí planteado, mucho menos aun si recordamos los elementos que han hecho de los individuos agentes apáticos ante el espacio público. Concretamente, no se puede someter a la sociedad a un cambio de mentalidad sin un mecanismo que funcione como sostén de transición.

La posibilidad de adquirir un nuevo comportamiento sin una vinculación experimentada es explicada por Elster como un proceso de racionalidad subjetiva; es decir, esto sólo sucedería en un caso hipotético en el cual los individuos pudieran dar un paso atrás y situarse como un tercero a la distancia, y observar los beneficios de una vida comunitaria cívica y una con pocos significados cívicos. Sin embargo, el resultado continuaría siendo una vinculación imaginaria.

Tampoco es conveniente realizarse de manera manipulada, en la cual la gente sea incluida en los procesos solamente como receptora de órdenes o forzada a adquirir comportamientos que jamás aceptaría de manera voluntaria. La inclusión a que nos estamos refiriendo es aquella que puede ser descubierta mediante una implicación activa.

La participación juega un papel importante en el juego democrático porque de ella se desprenden significaciones adquiridas mediante la experiencia, y por lo tanto, la capacidad ciudadana de asimilar los resultados puede echar mano de su experiencia.

Por su parte el economista Joseph Stiglitz en su más reciente publicación sobre el tema de "Participación y el Desarrollo", ubica a la Experiencia como un componente indispensable para promover un cambio social. A lo largo de su teoría une de manera directa la relación existente entre la participación, la experiencia y el proceso de aprendizaje social. Asegura que el aprendizaje social es una actividad que no es operable fuera de la realidad, que únicamente tiene cabida en la conciencia ciudadana si es parte de la experiencia de los individuos, y no únicamente de las autoridades.

Pero, con el tiempo, la experiencia ha mostrado que cuando sólo expertos externos adquieren, analizan y procesan la información y luego la presentan en informes, el cambio social normalmente no tiene lugar; mientras que el tipo de "aprendizaje

social" que se genera e internaliza durante la planificación y/o implementación participativa de una actividad de desarrollo permite el cambio social.²²

Y puesto que los individuos han tenido voz en la formulación de los cambios, y en hacerlos más aceptables, dicho cambio tiene más posibilidades de ser aceptado e incorporado en la sociedad.

La necesidad de esta incorporación activa y no manipulada es explicada por Joseph Stiglitz de la siguiente forma:

el conocimiento se adquiere de mejor forma no mediante la memorización pasiva, sino mediante la implicación activa del que aprende...para fomentar el compromiso activo del que aprende, la motivación debería ser intrínseca a la actividad y no estar ligada al método de "palo y zanahoria". Mientras que los incentivos externos pueden modificar el comportamiento a corto plazo, normalmente éstos sustituirán únicamente el sistema interno de motivación (y de forma temporal) más que cambiarlo.²³

La reflexión a la que se hace referencia sólo puede ser el resultado de una dinámica verificable, o sea, resultado adquirido mediante la práctica. Gobierno que entregan resultados y ciudadanos que han participado. Habermas llama a esto conocimiento objetivo y lo describe de la siguiente forma:

Gibbard reconoce el problema de que los resultados logrados desde la perspectiva de la investigación objetiva tiene que conciliarse con los resultados de los que se convencen los participantes en el discurso desde su perspectiva racional.²⁴

De esta manera la reflexión sobre experiencias, prácticas y actividades realizadas, lleva a la sociedad y a los individuos un conocimiento real del cual puede disponer en primera persona. Ya no estaríamos apelando a una realidad subjetiva e imaginaria, sino a una realidad tangible ya experimentada por sus integrantes.

§ La importancia de la Experiencia en el ejercicio de Política Pública

La tesis de que la experiencia es un elemento indispensable para transformar la mentalidad ciudadana es ampliamente compartida por varios autores. Entre los cuales se destaca la creencia de que la participación y el aprendizaje son elementos que están íntimamente ligados.

²² Stiglitz, Joseph. PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO: PERSPECTIVAS DEL PARADIGMA INTEGRAL DE DESARROLLO, en www.worldbank.org/knowledge/chiefcon 30 de abril del 2002, pp. 5.

²³ I bid. pp 7. Este método de "palo y zanahoria" es concebido por Stiglitz como un mecanismo poco honesto y eficaz; es cierto que los objetivos externos pueden forzar temporalmente las líneas de acción, pero se quedarán cortos al intentar instaurar una reforma institucional duradera. Y agrega, "los expertos externos pueden fomentar la propiedad y las mejores practicas mediante la persuasión, pero el grado de apropiación seguramente será mayor si aquellos que deben llevar a cabo las políticas están involucrados activamente en el proceso de formulación y adaptación, si lo están reinventando, estas políticas en el país mismo. (pag. 8).

²⁴ Habermas. Op. cit, pp 49.

Para efectos de este trabajo se ha incluido la variable participación-aprendizaje desde la perspectiva de Política Pública referida principalmente a la construcción de una ciudadanía activa, es decir, la importancia de esta teoría a lo largo de la tesis es fundamental, ya que se incorpora de manera integral al concepto de Política Pública como instrumentalidad que permita la oportunidad de proporcionar una experiencia democrática a la sociedad, y que posteriormente se convierta en su referente principal al momento de modificar su actitud ante la sociedad.

La posibilidad de ligar Política Pública y construcción ciudadana a partir de una teoría basada en el aprendizaje social, tiene bases ampliamente compartidas por diversos estudiosos del tema. Desde estructuralistas como Stuart Mill, quien supone a la sociedad integrada por individuos que aprenden y se comunican básicamente por comportamientos adquiridos en sus relaciones practicadas cotidianamente; hasta especialistas en Política Pública como Helen Ingram, quien coincide totalmente con el argumento de que las políticas son un medio capaz de mejorar la actitud ciudadana de los individuos.

A lo largo de todo el trabajo se han descrito de manera muy general los supuestos de diversos estudiosos que coinciden ampliamente con los supuestos fundamentales de este trabajo.

Definiciones como Pedagogía Democrática del Poder (Pedro Pontual), Autoestima Ciudadano (Ricardo Uvalle), Construcción Ciudadana (Hellen Ingram), Capital Social (Robert Punnam), entre varios más, son prueba auténtica de la aseveración que justifica a la participación como elemento central en las preocupaciones sociales más importantes, y su vinculación directa con la calidad ciudadana.

Por el lado de Política Pública autores como Hellen Ingram, Deborah Stone y Anne Shnider reflejan en sus textos estar totalmente de acuerdo en una enseñanza cívica por medio de política pública que promueva una cultura ciudadana en la participación.²⁵

En su texto *Public Policy for democracy*, Ingram y Rathgeb coinciden considerablemente con la noción de que Política Pública contribuye enormemente con el ejercicio democrático de los individuos, y su impacto en la valorización ciudadana. A través de los diferentes estudios de casos vertidos a lo largo del texto Ingram concluye lo siguiente:

Los ciudadanos encuentran e internalizan los mensajes contenidos en el diseño de las políticas a través de numerosas experiencias con políticas públicas, y es a través de estas experiencias que ellos desarrollan nuevas percepciones acerca de cómo ellos perciben al gobierno y a la sociedad.²⁶

²⁵ El término "the Civic Teachings", traducido aquí como enseñanza cívica, es incorporado a la discusión por Hellen Ingram y Steven Rathgeb, en su trabajo realizado de manera conjunta, (véase la bibliografía). Con dicho término los autores identifican la importancia de Política Pública en demostrar teóricamente y técnicamente la actitud cívica necesaria para un contexto democrático. Ante todo, se revaloriza a la Política como un vehículo que envía mensajes positivos respecto a las actitudes de los ciudadanos americanos, y la posibilidad de ser mejorados mediante el ejercicio democrático de las políticas.

²⁶ Ingram, Op cit, pp 72

En el apartado anterior fue explicado de manera puntual la importancia de la praxis como método de aprendizaje, aquí solo se agregaría, que la política pública es importante como método de praxis ciudadana.

La sociedad debe contar con un referente práctico que le permita identificarse y vincularse con aquello que es conveniente en su vida colectiva, sin dicho referente es casi imposible imaginar que la actitud se genere de manera espontánea.

En su libro "Ulises y las Sirenas" Jon Elster argumenta que es precisa una acción verificable en los actos de los individuos para que éstos estén en posibilidades de transformar sus pautas de credibilidad y comportamiento. En ese sentido, los esquemas de racionalidad ciudadana son aceptados de mejor manera cuando es el resultado de una acción verificable el vehículo por el cual transita mi cambio de actitud, generando una solución del problema juntamente con un proceso de aprendizaje.

El conocimiento adquirido posterior a la Política Pública (como aquí ha sido descrita), es contraintuitivo, pues ya habla de un conocimiento adquirido posteriormente a la acción. En estas circunstancias el individuo ya ha observado el potencial de su participación, en este momento ya no se maneja como cuando lo ignoraba. Dicho conocimiento es contraintuitivo porque ya no es hipotético; uno no puede adquirir conocimiento de sus experiencias imaginarias y subjetivas, sino de aquellas que ya han tenido presencia en la realidad (Habermas, 1999).

Una vez experimentado lo anterior, los juicios reflexivos de dicho "conocimiento", hacen situarnos en diferentes contextos anteriores y posteriores a nuestra participación, con lo cual podemos examinar la coherencia de nuestra forma de actuar en un futuro.

La tarea propia de Política Pública consiste, entonces, en establecer una conexión plausible entre lo que para el gobierno es funcional y lo que los ciudadanos tienen por racional. Política Pública en el sentido práctico de motivar acciones.

En este sentido Política Pública es una herramienta que en base a sus resultados proporciona experiencias a aquellos que participan y, de esta manera, cambios en los comportamientos de los individuos hacia una cultura ciudadana con mayor calidad. Para así poder concluir a la manera de Habermas: mis preferencias y valores pueden modificarse de modo fundamentado.

En resumen, cualquier teoría que se comprenda a sí misma como reconstructora del espacio cívico entre los ciudadanos, tiene ante sí el desafío de examinar qué se puede justificar racionalmente de ella; y, que al mismo tiempo, dicha teoría tiene que justificar el contenido de validez de los comportamientos y tomas de postura que surgen a partir de ella.

Capítulo cuarto

Política Pública y Participación: análisis del estado actual en México

Donde no había ciudadanos, actuar como si los hubiera suponía un riesgo inaceptable para la clase política.
Fernando Gonzalbo Escalante

A lo largo de este capítulo se revisarán los elementos indispensables para hacer un diagnóstico general del estado actual que guardan los elementos indispensables recopilados a lo largo del trabajo en el acontecer nacional.

Temas como ciudadanía, participación, eficiencia gubernamental y política pública, integran el índice principal de los elementos a ser revisados, considerando que los apartados teóricos han arrojado gran cantidad de luz al análisis del caso en concreto.

La intención fundamental consiste en revisar los elementos revisados en los primeros capítulos, que conforman el marco teórico, de los cuales se desprenden las definiciones y afirmaciones principales frente al diagnóstico a realizar.

La idea de incluir un apartado dedicado al caso mexicano responde, principalmente, a la necesidad de evaluar lo más objetivamente posible el estado que guarda el contexto actual, así como justificar si los supuestos expuestos a lo largo de todo el trabajo, fundamentalmente en la propuesta de análisis realizada en el tercer capítulo, tiene la posibilidad de ser asimilada con éxito. Es decir, la posibilidad de construir una teoría de política pública con miras a desarrollar una capacidad ciudadana en los mexicanos.

De esta manera el capítulo cuarto se presenta como una evaluación teórica breve, en la cual se vierten los elementos teóricos expuestos a lo largo del desarrollo del trabajo. Por un lado, se critican de manera fuerte, pero fundamentada, el contexto nacional en materia de ciudadanía y capacidad gubernamental, para, posteriormente, desarrollar un análisis puntual de aquello que representa la propuesta de Política Pública.

o Condiciones democráticas actuales

Para el caso mexicano al final del siglo XX algunas de las instituciones fundamentales de la democracia han dejado de ser imaginarias para convertirse en realidad, como elecciones libres, y un legítimo sistema de partidos, pero el gran vacío ciudadano sigue estando allí. La realidad de un sistema democrático es que si éste no es construido y edificado en todo momento, a cada instante se destruye. La democracia no puede vivir fuera de su realidad, no se puede ser medio democrático y

medio participativo. La democracia debe construirse sobre la base de una cultura democrática reconocida por los ciudadanos.

La "democracia de hecho" debe tener una contraparte real en la "democracia de hechos". No existe una sociedad democráticamente legítima, digna de confianza, si su discurso no es confirmado en la práctica; lo mismo sucede para el gobierno y los ciudadanos. Y por otro lado, la aspiración a un gobierno democrático no sólo se da de puertas para adentro; como afirma Pedro Pontual, el gobierno democrático es aquel que educa y se deja educar:

Por lo tanto la formación de gobernantes para un ejercicio democrático del poder requiere como parte integrante de sus competencias técnico-políticas una capacidad pedagógica capaz de articular coherentemente discurso y práctica, capaz de ayudarlo a actuar como gobernante que educa y se deja educar por la población.¹

La notable importancia que la clase política juega para los mexicanos es trascendente, ésta puede llegar a representar el punto decisivo entre participar o no hacerlo. El Presidente de la República, los funcionarios públicos, los representantes de elección popular y los Partidos políticos son definidos en México como la clase dirigente, como una élite dirigente.

Pese a ello, la falta de capacidad de la clase política y de los gobernantes ha desembocado en un ambiente de desconfianza y poca credibilidad para los mexicanos, y las percepciones muestran un entorno de desencanto político:

En el ámbito social, la seguridad material, la educación y el acceso a la información son condiciones indispensables para la consolidación de la ciudadanía, que se fortalece cuando existen las condiciones para asociar democracia con bienestar. En México la transición a la democracia no ha logrado el avance esperado en términos de dotación de bienestar, el déficit percibido entre la oferta elaborada por los partidos en las contiendas electorales y los resultados alcanzados en el ejercicio del poder han derivado en una óptica en la que priva la agudización de la desconfianza, la intensificación del sentimiento de ineficacia política y la insatisfacción del cambio institucional.²

Derivado de ello, la significación de los cambios debe representar un cambio en las condiciones de vida de los mexicanos, de lo contrario no puede ser considerado un referente simbólico:

Pedir sacrificios a los individuos que todavía no son ciudadanos es exigir un idealismo que todavía no tienen y que no pueden tener en vista de la urgencia del proceso de la vida. Antes de pedir idealismo a los pobres, primero debemos hacerlos ciudadanos: y esto implica cambiar las circunstancias de sus vidas privadas hasta el punto en que puedan disfrutar de la vida pública.³

La vía de tránsito hacia la democracia, a través del refinamiento del sistema electoral, ha representado un avance significativo en la construcción de una cultura

¹ Pontual, Pedro. Op. cit. pp 104.

² Flores, Julia. Meyenberg Yolanda, Op cit. pp. 11.

³ Arendt, Hannah. LOS DERECHOS PÚBLICOS Y LOS INTERESES PRIVADOS, pp 114.

política democrática, sin embargo no ha conseguido su consolidación. La importancia atribuida a los procesos que garantizan la participación por medio del voto han dejado pendiente la definición de un marco integral para la consolidación de una nueva identidad política.

Sin embargo, es hasta la consolidación de estos mismos mecanismos electorales que empezamos a vislumbrar una leve tendencia en los mexicanos a pensarse políticamente en términos de sus responsabilidades cívicas, y la obligación como mecanismo de cooperación social.

De acuerdo a lo que se ha venido explicando a lo largo de este trabajo en el diagnóstico de la conformación de una cultura política influyen dos factores de suma importancia: la identificación del individuo en el espacio público, y las políticas públicas como marco integrador de respuestas democráticas.

Más allá de que el poder sea entendido como la habilidad de una persona o de un grupo para influir o inducir de forma específica en el comportamiento de otros individuos o de otros grupos, y que la fuente de su ejercicio sea la amenaza o la imposición de una sanción; en la democracia el poder se concibe de manera más sofisticada a partir de la concepción de la autoridad y de las formas y representaciones en que se sustenta la legitimidad.

§ Ciudadanía en México

El autoritarismo mexicano fue un régimen diferente al totalitario – donde la población es súbdita del poder- y al democrático, -donde los individuos son ciudadanos-. Los mexicanos estábamos en medio: éramos un poco súbditos y un poco ciudadanos.⁴

Quizá una frase como esta explica un poco el contexto histórico que antecede a la sociedad mexicana actual. El caso curioso es que aquí la gente no era una cosa ni la otra (ni súbdito, ni ciudadano), podía aspirar a trabajar en la política, pero la contratación se hacía desde la cúspide del sistema político; o podía protestar, pero la respuesta gubernamental siempre la limitaba.

¿Qué tipo de ciudadanos heredamos de las viejas prácticas y cultura política? Y cabría agregar una segunda pregunta, ¿de qué manera están siendo moldeados los mexicanos de acuerdo a las características del nuevo sistema?

La cultura mexicana, o más bien, la falta de cultura es observada por muchos con desaliento; consideran que los mexicanos hemos hecho de la ilegalidad un sistema de vida propio del que ni siquiera podemos salir pues ya es algo inherente a la sociedad a la que pertenecemos.

¿De qué manera pueden asimilados los individuos en un ambiente democrático, si los agentes de socialización y los actores políticos no lo han hecho?. De manera pesimista, pero no irreal, Gonzalbo Escalante ha escrito:

Lo que hay, en general, es lo que ha habido siempre. Tenemos una sociedad acostumbrada a participar, a exigir, a imponerse incluso, pero no de manera

⁴ Zuckermann, Leo. SÚBDITOS O CIUDADANOS, en Nexos No. 298, Octubre del 2002, pp. 41.

civilizada ni democrática. Lo que hay son motines urbanos, bloqueos de carreteras, hay campesinos que exigen tierras a mano armada, hay empresarios que amagan con fuga de capitales y hacen su negocio con el favor del Estado, hay piquetes de estudiantes que se imponen en nombre del Pueblo, hay pacíficos arreglos ilegales, sobornos, influencias, clientelas obedientes y eficaces; hay la costumbre de ocupar los edificios públicos, de secuestrar policías, de secuestrar funcionarios. Hay todo lo que antes quedaba disimulado bajo el manto del priismo. Y no hay razones para pensar otra cosa.⁵

Sin embargo, no es el fantasma del antiguo régimen lo que cuenta, sino la problemática realidad del estado actual; es verdad que la historia cuenta, ella configura nuestro comportamiento y nuestras pautas para actuar; pero es esa misma realidad la que nos exige habilidad mental y disposición ante ella.

La ambigüedad promovida por la estructura corporativa y autoritaria del régimen

-que mantenía el control de las redes de participación política, y un semblante institucional que definía a la democracia como uno de los principios de la Revolución Mexicana- ha quedado superada, y ha dado paso a un discurso en el cual la competencia, la manifestación de las diferencias y la construcción de consensos ocupan un lugar privilegiado.

Sin duda alguna, México inicia el siglo XXI con un déficit cívico, en la esfera gubernamental transitamos de un sistema autoritario hacia uno más democrático el cual pone en el centro de las intenciones políticas la búsqueda y encuentro de mejores ciudadanos. Este cuestionamiento hizo posible sacar la figura del ciudadano a las preocupaciones y aspiraciones políticas, pero el término ciudadano tiene implícito un terreno más allá de lo estrictamente político; implica mejorar y adquirir ciertos valores, rituales, hábitos, interés por participar, aprehender a conducirse en sociedad.

En un conocido estudio realizado por el Instituto Federal Electoral en colaboración con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, las doctoras Julia Flores y Yolanda Meyenberg realizaron la encuesta nacional Ciudadanos y Cultura de la Democracia. Reglas, instituciones y valores⁶; estudio en el cual se evalúan las percepciones y capacidades de los mexicanos para un entorno democrático.

Este estudio, al igual que otros que se han venido realizando comprenden uno de los pilares empíricos acerca de la evaluación democrática del país. A lo largo del estudio se ponen de manifiesto las incapacidades y posibilidades democráticas para México, así por ejemplo de dicho estudio se extraen conclusiones importantes que reflejan la percepción política de los mexicanos con respecto al gobierno, la sociedad, los partidos políticos y la disposición a participar.

Los datos ofrecen un reflejo claro de los rasgos fundamentales de la cultura política mexicana, donde es sencillo darse cuenta que, en términos generales, el grueso de los mexicanos acusa desconfianza, desacuerdo, o simple desconocimiento de los procesos, instituciones, procedimientos e instrumentos políticos del país.

⁵ Gonzalbo Escalante, Fernando. EL CIUDADANO INEXISTENTE, en Nexos 298, Octubre del 2002, pp 35

⁶ Flores, Julia. Meyenberg, Yolanda. CIUDADANOS Y CULTURA DE LA DEMOCRACIA. Reglas, instituciones y valores. Encuesta Nacional, IFE-IISUNAM, 2000.

Los datos arrojados en términos de tendencias son los siguientes: según la encuesta citada el 48% ha declarado sentirse "poco" interesado en la política, y el 24% expresó que se sentía "nada" interesado en ella, frente a un 21% que sí se siente "interesado". Sobre esta base no es difícil darse cuenta que las cuestiones políticas no causan un interés real en la población, y que por lo tanto la política no es objeto de su atención permanente, sin interesar la importancia que ésta tenga en la vida cotidiana de la gente.

Por lo que respecta a las instituciones políticas se les preguntó a los encuestados en una escala del 0 al 10, las percepciones que tenían con respecto a los siguientes funcionarios públicos: Presidente de la República, gobernadores, presidentes municipales, diputados y partidos políticos; donde la mayor frecuencia recayó en la calificación 5; reflejando un alto índice de desconfianza con respecto a los funcionarios encargados de la política del país.

Con respecto a la actividad del gobierno, el 30% considera que la función principal del gobierno es impartir justicia, el 25% piensa que es resolver los problemas sociales, un 20% señaló que es promover el desarrollo económico del país y un 20% señaló que su deber principal es vigilar la seguridad. Estas cifras muestran una severa dispersión del conocimiento y un amplio desconocimiento de las atribuciones del poder ejecutivo, provocando que se desvirtúen las expectativas que se tienen con respecto a la actividad gubernamental.

Los datos sobre las actitudes y valores democráticos se muestran mucho más alarmantes; por ejemplo, en cuanto a tolerancia, respeto y pluralidad los datos muestran que éstos aun no son valores arraigados en la sociedad mexicana. Cuando se les preguntó a los encuestados la disposición a convivir con personas homosexuales las respuestas negativas alcanzaron un 66%, a convivir con enfermos con SIDA la negativa alcanzó el 57%, con personas de otra raza fue el 56%, de otra religión el 49% y de otras ideas políticas fue del 51%.

Por lo que respecta a la ley y el Estado de derecho el 44% de los encuestados opinan que el pueblo siempre debe obedecer las leyes, frente a un 29% que dice que éstas deben modificarse si no las encuentran justas, y un 24% que asegura que las leyes pueden desobedecerlas si le parecen injustas.

Por otro lado en el 2001 la Secretaría de Gobernación realizó la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas con el objetivo de conocer los valores y prácticas democráticas de los mexicanos⁷. El ejercicio reveló severas deficiencias en las percepciones de los mexicanos en cuanto a prácticas y ejercicio democrático significa.

Quizá uno de los datos más destacados es aquel que revela el bajo nivel de participación, aunque el 46% de los mexicanos dice tener interés en resolver algún problema o deficiencia de su comunidad, y el 41% dice estar dispuesto a hacer algo para tratar de resolver problemas que enfrenta el gobierno, los demás datos muestran

⁷ ENCUESTA NACIONAL DE CULTURA POLÍTICA Y PRACTICAS CIUDADANAS, por Secretaría de Gobernación . Poder Ejecutivo Federal, 2002. Fueron entrevistadas 4,183 personas entre el 4 de noviembre y el 7 de diciembre del 2001. La muestra tiene representatividad nacional. El diseño de la muestra se traduce en un nivel de confianza de 90%, lo cual equivale a un margen de variación absoluto del 1.7% para toda la muestra.

que, como opina Leo Zuckermann al respecto de la encuesta, la realidad es que el interés es de dientes para afuera.⁸

En el momento de preguntar a los encuestados sobre los aspectos reales de su participación los resultados sacan a relucir los verdaderos niveles de apatía. Por ejemplo, el 90% de los encuestados revela no haber platicado con ningún tipo de autoridad en los últimos 12 meses, 94% no ha participado en ninguna manifestación política en los últimos 3 o 4 años. Aproximadamente el 90% de los mexicanos no ha asistido a ninguna reunión de participación para su comunidad (de colonos, vecinos, iglesia, ejido, etc), sólo el 10% se ha acercado con una de sus autoridades para proponer o apoyar proyectos. El 68% dice no simpatizar con ningún partido político. Y el 91% ha declarado nunca haberse involucrado en ayudar para resolver un problema social, y el 95% no pertenece ni tiene contacto con ninguna organización civil.

Las cifras anteriores son seriamente preocupantes, y evidentemente sobre esta base es difícil establecer una conexión entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados. Por ello, la importancia que juegan en la realidad la participación, el conocimiento, y la acción, así como la función que estas actitudes juegan en la práctica democrática son de gran importancia.

Los datos que se han presentado resultan notables en la medida en que, como se ha dicho, la democracia no es sólo un método de elección de gobernantes, sino una forma de vida caracterizada por la acción permanente de sus ciudadanos. La percepción que los individuos tengan de la clase política, de los funcionarios, de los métodos y mecanismos de ejercicio político juegan un papel importante a la hora en que los individuos juzgan su desempeño, ya que en buena parte de ello depende la conducta de la población, su aceptación, su cooperación o su indiferencia.

Al respecto de la conexión entre la participación ciudadana y la percepción de la actividad política Leo Zuckermann opina:

De hecho, los mexicanos se sienten muy desvinculados de la política. Cuando se les pregunta qué piensan de la palabra "política", las dos respuestas mayoritarias son "no sé" (53%), y "corrupción" (22%). Sólo el 41% manifiesta que ésta contribuye a al mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos. El 44% confiesa que nunca habla de política, el 78% dice que nunca lee las noticias relacionadas con ésta. No por nada los niveles de conocimiento político son bajos".⁹

La población tiene aún escasa confianza en la política como actividad útil para la sociedad en general y para los individuos, tampoco la tiene en las autoridades ni en las instituciones, de ahí que manifieste una limitada disposición a participar y colaborar en actividades comunes.

Sin embargo hay algunos indicadores arrojados por las mismas encuestas que son alentadores, por ejemplo el 62% de la población confiesa preferir un sistema democrático a cualquier otro. El 52% opina que México vive en una democracia, y el 68% afirma que la gente tiene algo que decir con respecto a la acciones que realiza el gobierno.

⁸ Zuckermann, Leo, Op cit., pp 41.

⁹ Zuckerman, Leo. Op cit, pp 42. Las cifras utilizadas por el autor también provienen de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Practicas Ciudadanas.

Haciendo un balance general de lo expresado en este apartado, es posible pensar que aún falta un tramo muy amplio por recorrer en el encuentro de mejores ciudadanos. Además, que en México la disposición a participar en la comunidad y a colaborar en los espacios públicos o con el gobierno se ve truncada por la percepción que la sociedad tiene de la clase política y de los gobernantes, lo cual no justifica que la inclinación a participar sea sólo de dientes para afuera. La conexión entre mejores ciudadanos y un mejor gobierno parece ir de la mano, ya que ello influye en la percepción y confianza de la sociedad a la hora de tomar parte de los asuntos públicos.

§ Factibilidad de Política Pública en México

Como ya se ha mencionado, en un primer plano las políticas públicas aparecen como todo un corolario de teorías nuevas para el contexto mexicano, procedentes de realidades muy distintas a la nuestra, fundamentalmente norteamericana, y que se presenta como una oportunidad y un reto al mismo tiempo.

Lo que se está cuestionando no es la efectividad y calidad de la propuesta en sí, sino las posibilidades de adaptación y eficiencia en un contexto fuera del de su origen.

Al respecto Enrique Cabrero Mendoza ha formulado la siguiente pregunta con respecto a los alcances y posibles imitaciones que política pública presenta en relación a otras realidades, ¿hasta dónde sus planteamientos conservan su poder de análisis y explicación en realidades diferentes?¹⁰

Como el mismo título del clásico artículo de Enrique Cabrero dice, Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes, la pregunta sería ¿hasta qué punto las políticas públicas son eficientes cuando las llevamos a escenarios política y socialmente diferentes del de su origen?

Cuando hablamos de una teoría que está fuera de su contexto hacemos referencia a todo ese cúmulo de supuestos y necesidades que el terreno de origen presenta y que no por lógica se puede pensar idéntico fuera de su territorio natal. Concretamente, en México no existen muchos de los supuestos básicos con que política pública nace y que por necesidad nos hacen pensar en una adecuación y adaptación de éstas a una realidad como la mexicana; en resumen, ¿hasta dónde es México un campo fértil para las políticas públicas?

Para comenzar a hablar de esta realidad diferente, podríamos empezar argumentando las diferencias estructurales que se presentan en un país como México con respecto a Estados Unidos ya que el contexto entre ambos es sumamente distinto; no es lo mismo hablar de un sistema político como el norteamericano con una democracia consolidada, un sistema institucional sólido, una tradición participativa por parte de la ciudadanía, un estado de derecho que si bien presenta deficiencias también es considerado uno de los mejores del mundo, un federalismo real y un sistema de gobierno que cuenta con el respaldo y credibilidad de sus ciudadanos.

¹⁰ Cabrero Mendoza, Enrique. USOS Y COSTUMBRES EN LA HECHRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO. LÍMITES DE LAS POLICI SCIENCES EN CONTEXTOS CULTURAL Y POLÍTICAMENTE SE REFIERE, en *Gestión y Política Pública*, vol IX, num 2, segundo semestre del 2000, pp 190.

La realidad del sistema político mexicano se presenta muy diferente al arriba descrito, de ahí sus carencias y diferentes oportunidades con respecto a lo que política pública tiende a ofrecer y alcanzar. Al mismo tiempo podríamos comenzar por definir que las intenciones de política pública en México se antojan distintas con respecto al estadounidense, al no tomar en cuenta que estamos en países que pisan un suelo muy distinto podríamos caer en el error de copiar un sistema que no se adapta para nada a la realidad mexicana, además de contar con problemas y experiencias distintos entre ambos.

La intención de remarcar esta capacidad de adaptación en políticas públicas es con el fin de evitar falsas expectativas con respecto a una herramienta de gobierno que ha demostrado su efectividad en un contexto dado, pero que no por ello automáticamente funcionará de manera similar en cualquier contexto distinto. Es algo así como la necesaria relación entre inputs y outputs, donde los resultados arrojados están siempre en relación directa con los insumos de entrada; las falsas expectativas vendrían marcadas por esperar de políticas públicas resultados exitosos similares a casos donde los insumos de entrada son completamente distintos.

Caso diferente es el sistema político mexicano, el cual es un sistema que no cuenta con los inputs con que política pública nace en Estados Unidos, y que tampoco presenta una problemática similar ni sociedades parecidas. El caso mexicano más bien con una tradición autoritaria que está dejando paso a una consolidación democrática que avanza a cuentagotas, con un sistema de partidos aun deficiente, un federalismo que continúa exigiendo descentralizar la vida económica y política del país, un Estado de derecho prácticamente inexistente, una sociedad apática en los asuntos públicos y poco civilizada en los momentos de participar, un gobierno que no cuenta con la confianza de los ciudadanos ni con credibilidad en sus decisiones, la corrupción como forma de vida tanto en las oficinas públicas como en la sociedad y un sistema de valores e instituciones que no guardan una relación directa con la realidad del país.

Lo dicho en los dos últimos párrafos provoca un cuestionamiento severo con respecto a política pública y la realidad mexicana. Si México no cuenta con bases tan sólidas como democracia participativa y con un gobierno eficiente y con credibilidad, ¿de qué manera pueden ser posibles las Políticas Públicas?, ¿acaso estaremos transportando una caja de herramientas que no tiene ninguna posibilidad de progresar en un contexto como el mexicano?

La respuesta no es sencilla, inclusive podría cuestionarse el tema central de este trabajo, ¿cómo puede ser posible realizar Políticas Públicas sin ciudadanos con el objetivo de construir ciudadanos?, ¿qué acaso no son los ciudadanos un prerrequisito para las políticas públicas?

Es evidente que México no cuenta con varios de los supuesto con que la teoría de política pública nace, ejemplos de ello sobran, pero considero pertinente remarcar que las realidades históricas y de significados en México son distintas.

En México no podemos pensar en ciudadanos virtuosos, y no contamos con un supuesto histórico que nos haga pensar que éstos surgirán solos; por otro lado en México si contamos con una histórica relación de presidencialismo y caudillismo¹¹, de

¹¹ Cabría recordar los estudios que sobre ello se han hecho de Enrique Krauze o Jorge Carpizo, los cuales concuerdan en que en México existe una larga tradición a los gobierno unipersonales, desde el

ahí que no podamos pensar en que la sociedad mexicana supere esta situación de manera espontánea. Con esto se intenta ejemplificar que en nuestro país existen muchos factores tanto culturales, como institucionales, como el presidencialismo o la desconfianza por parte de la sociedad que aparecen cada vez que ésta es llamada a participar, y que no podemos ignorarlos al intentar aterrizar un mecanismo de gobierno que integra a la sociedad y los diversos valores que la han sostenido hasta ahora.

Todo lo anterior conduce a cuestionar una parte fundamental del argumento, ¿si el contexto social mexicano aún no es apto para políticas públicas, entonces, nuestra mejor aspiración seguirían siendo políticas gubernamentales?

Una vez más caemos en la discusión de políticas de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, ¿hasta dónde el gobierno puede hacer una política pública, y hasta dónde una política pública conserva su carácter de pública aun con la intervención del gobierno?

Considero que este tipo de discusión se encuentra asociada una vez más al tipo de sociedad que tenemos, el caso mexicano tiene un parecido mayor al caso europeo en lo que a significaciones políticas se refiere. Cuando revisamos la literatura europea sobre políticas públicas tanto el Estado como el gobierno son piezas claves en el diseño y desarrollo de la política, de ahí que ni el gobierno ni los funcionarios sean considerados como integrantes que restan publicidad a las políticas así denominadas. Evidentemente los gobiernos y funcionarios de muchos países de Europa también son sumamente diferentes al nuestro.

Esta distinción entre políticas públicas y políticas gubernamentales parte de la idea de lo público como espacio de acción compartido por el Estado y por la sociedad. En la cual las acciones que el gobierno realiza en nombre del Estado siempre tendrán un carácter público, y las acciones que la sociedad realiza por definición también son públicas.

La diferencia estriba en que políticas públicas –de acuerdo a lo que ha sido tratado a lo largo de todo el trabajo- define las políticas y agenda del gobierno impregnadas con un carácter público, en el cual la sociedad participa en todo momento de la política desde su concepción hasta la evaluación misma. A diferencia de políticas que son definidas desde arriba e implementadas de manera vertical, pero con una sociedad pasiva que sólo es receptora de servicios.

El problema no cae en si es el gobierno o no quién defina la política, sino en que ésta sea a espaldas de la sociedad.

Esta tradición de estado omnipresente, autoritario e ineficiente es criticada por Luis F. Aguilar quien incorpora al debate la idea de que la orientación de políticas públicas en México deberían estar basadas en una participación ciudadana, en una creciente democratización del gobierno y de la sociedad, y una fiscalización y vigilancia constante para con el gobierno. Para argumentar un cambio en esta dirección, Aguilar introduce la distinción entre lo público y lo gubernamental: lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental.¹²

Tlatoani, el Emperador, el Presidente o el caudillo. Tal vez no sería arriesgado afirmar que nuestro país cuenta con una dependencia enorme del carisma de sus gobernantes.

¹² Aguilar, Luis F. El estudio introductorio en ANTOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Porrúa, México, 1994, pp. 33

La idea sugiere que las acciones del gobierno son públicas en esencia, pero que no son la única fuente de acciones públicas, por el contrario aquellas acciones que son realizadas por la sociedad, sin importar la acción del gobierno o no, también son públicas. O sea, el gobierno no se encuentra ni excluido ni superado, pero tampoco aparece como el garante único de las acciones públicas, en suma, la política no tiene que pasar por las oficinas gubernamentales para ser consideradas públicas.

Pero la realidad histórica del Estado mexicano nos llena de ejemplos acerca de la importancia que tienen las acciones gubernamentales y la clase dirigente en la vida política del país. En el capítulo anterior se revisó ampliamente la importancia de la clase política y de los funcionarios para la sociedad mexicana, así como del importante papel que ha jugado la Administración Pública como fuente de legitimación del espacio político. Como ha sido descrito, Gonzalbo Escalante ha criticado a la sociedad mexicana actual como alguien que no participa con el gobierno pero que, a pesar de ello, espera todo de él.

En suma la realidad del contexto mexicano no excluye la acción del gobierno, ya que sus significaciones históricas así lo demuestran, pero al mismo tiempo exigen una recomposición del aparato gubernamental que lo administra y una transformación en lo a que sus acciones y métodos de acción se refiere. Al no excluir la acción del gobierno en las políticas públicas no hay que confundirlo con una acción acaparadora por parte del aparato gubernamental, ese es precisamente el lastre histórico que es preciso superar.

Al hablar de un gobierno que no es excluido de la acción pública sino que trabaja por medio de políticas públicas, nos referimos a lograr concretar una realidad en la que lo público sea entendido como el espacio de intersección de la racionalidad estatal con la voluntad social.

En este entendido Rodolfo Canto Sáenz ha escrito:

Estamos por tanto bajo el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, el estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.¹³

O sea, una sociedad que define un espacio en el cual el gobierno materializa acciones en nombre de un Estado democrático. Las políticas públicas en México vendrían marcadas por la permeabilidad en las organizaciones gubernamentales por parte de las diversas formas de expresión, participación y cooperación de la sociedad cómo sea que ésta decida hacerlo.

Evidentemente la participación tanto del gobierno como de los ciudadanos vendrá marcada por el tipo de política a implementarse, no es lo mismo hablar de una política de desarrollo municipal en la cual puede estar incluida la mano de obra o dinero de la comunidad de manera directa; a casos totalmente diferentes en los cuales son las manos del gobierno quienes trabajan, como el diseño e implementación de la política fiscal, en cuyo caso es imposible hablar de participación directa por parte de los ciudadanos.

¹³ Canto Sáenz, Rodolfo. POLÍTICAS PÚBLICAS. MÁS ALLÁ DEL PLURALISMO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, en Gestión y Política Pública num. IX, 2000, pp 234.

Esto es precisamente a lo que nos referimos cuando se describe un cuadro en el cual habrá ocasiones en que la sociedad será cooperadora de una manera directa, pero habrá casos en los que este tipo de mecanismos es prácticamente imposible, y que será el gobierno quien realice las acciones pero que no por ello la sociedad queda excluida del proceso de la política¹⁴. De ahí la necesidad de no ver al gobierno como un mal necesario sino como una organización al servicio de la sociedad y de la democracia, como menciona Rodolfo Canto Sáenz, las políticas top-down o de arriba hacia abajo, independientemente de nuestras simpatías, también son políticas públicas.¹⁵

En el caso de México se requiere una fuerte dosis de credibilidad para lograr lo arriba descrito, las características político-históricas nos hacen pensar en una sociedad que no excluye al gobierno de la vida política del país, pero que tampoco pretende continuar con una tradición autoritaria y centralista por parte de la acción gubernamental; ahí es donde política pública se inserta como un mecanismo de gobierno que trabaja tanto para la sociedad como para el gobierno de manera incluyente para ambos, sin perder de vista el carácter pedagógico democrático y participativo que de ello se genera.

La parte necesaria en esta nueva relación viene marcada por un viraje en las actitudes de los actores principales (ciudadanos y gobierno), de individuos apáticos y egoístas a ciudadanos que aprendan que aunque la mayor parte del tiempo la vida individual está en el mercado también el espacio público se convierte en una esfera de beneficio personal. Y de un gobierno que excluye a la sociedad, ya sea por corrupción o por considerarla ignorante, a un gobierno que se asienta en su carácter democrático y se convierte en el punto de reunión de las acciones colectivas de los ciudadanos.

No hace falta mencionar que las diferencias culturales, políticas, sociales, históricas y económicas entre, por ejemplo, México y Estados Unidos hacen diferente el campo de análisis de las políticas públicas entre ambas realidades; pero ello no provoca que dicho campo sea poco prometedor en México, siempre y cuando aceptemos rebasar las diferencias analíticas cuando sea necesario. En definitiva las políticas públicas tienen cabida en México siempre y cuando éstas sean entendidas en su adaptación a la realidad mexicana, el contexto no permite hablar de políticas a la norteamericana, pero sí de un mecanismo de acción que genere credibilidad a los conceptos de gobierno democrático y participación ciudadana en un contexto en el que ambos parecían imposibles.

En la base de todo el planteamiento de la pertinencia de la Construcción Ciudadana radica la idea de que la democracia funciona mejor en aquellas sociedades donde se hallan más difundidos y mejor arraigados los valores y prácticas de la democracia, esto es, donde existe una cultura democrática.

Los procesos de socialización son importantes en la configuración de ciertas percepciones básicas del mundo, que luego pueden proyectarse al universo de la política. En ese sentido, los elementos de aprendizaje político, empero, ocurren de manera permanente a lo largo de la vida de los individuos en una franca relación con los espacios donde han sido socializados.

¹⁴ Los casos más comunes de este tipo de Políticas son aquellos relacionados con la Política Económica adoptada por un Estado, o aquellas relacionadas con los procesos de presupuestación.

¹⁵ *Ibid*, pp 248.

Lo anterior se vuelve más claro si consideramos que la democracia además de ser un mecanismo de elección de autoridades y un conjunto de reglas del juego para la selección de gobernantes o un determinado régimen político, también especifica una cultura particular; la democracia es una forma de entender y practicar la convivencia social con arreglo a determinados valores y principios.

Cuando hablamos de "ciudadanía" como tal, el concepto es sumamente amplio, dentro del él cabe una infinidad de supuestos y significaciones que hacen del concepto algo cada vez más rico, e imposible. Pero ante todo, y como expresión mínima, el ciudadano tiene la obligación de votar, de expresar sus preferencias políticas de la manera más civilizada posible, y de aspirar a la autoridad de la misma forma. Pero el ideal ciudadano no acaba ahí, por el contrario, apenas comienza; como ya fue dicho en el primer capítulo de este trabajo, ver a la democracia desde la acción del sufragio, es verla desde su expresión mínima. Hanna Arendt resume este supuesto de una manera sencilla: difícilmente podemos llamarle un lugar público a la casilla de votación¹⁶.

Pero al ciudadano no se le tiene que ver solamente como un individuo que vota, sino que, como también ya fue explicado, el ciudadano es alguien que toma parte en los asuntos de interés público, y que sabe como conducirse ante los espacios de interés de la comunidad. Es alguien que es activo ante el tejido social independientemente de su voto. Cabría hacerse la pregunta, ¿acaso es más ciudadano aquel que vota y que no participa?, y para el caso contrario, ¿serán preferibles aquellos ciudadanos que participan, pero que por alguna razón son indiferentes a los procesos electorales?

En contraste, la concepción amplia plantea que la ciudadanía es, además de un estatus jurídico o electoral, una identidad cultural y política. desde esta perspectiva se visualiza al ciudadano como un individuo que posee no sólo un pasaporte, el derecho de votar y una nacionalidad, sino una conciencia de sí mismo como miembro de una comunidad política amplia de cuya suerte es corresponsable. Esta concepción aspira a un ciudadano que para su cabal realización ha de involucrarse de modo importante en la esfera pública, lo que le exige contar con un repertorio más vasto de competencias cívicas.

La construcción ciudadana puede definirse, en su sentido más amplio, como un proceso de formación de los individuos que promueve la corresponsabilidad social para la construcción de un orden democrático. Por consiguiente, la construcción se concibe como un proceso de desarrollo humano que incumbe a toda la sociedad, y como un proceso integral que incide en la preparación de ciudadanos participativos, concientes, informados y mejor preparados para actuar políticamente.

La pregunta fundamental sería, ¿de qué manera estamos construyendo ciudadanos? Y esta pregunta pone énfasis en los mecanismos empleados para ello. Por supuesto el trabajo de promover la adquisición de dichos conocimientos debe darse de manera integral y en un nivel y ambiente adecuado de acuerdo a cada una de las necesidades, realidades y experiencias de cada comunidad.

¹⁶ Arendt, Hannah. Citada en CIUDADANOS IMAGINARIOS, Colmex, México, 1992 pp. 39.

El problema para una sociedad como la mexicana es cómo construir ese puente capaz de mejorar la vida democrática del país. ¿acaso son las Políticas Públicas el mejor mecanismo para el panorama que nos hemos propuesto?

Habrá que comenzar por dejar de ver al gobierno como un mal necesario, y mucho menos como un agente de desconfianza. Hay que comenzar a concebirlo como parte de la solución, pero eso no sucederá hasta el momento en que el gobierno se transforme a sí mismo y se programe para responder a las necesidades de la sociedad.

La idea fundamental de Política Pública es hacer de las relaciones de poder un lugar público por excelencia. Público en el sentido de que la sociedad es la poseedora de la autoridad política, y de que los ciudadanos son los integrantes de una sociedad que decide administrarse a sí misma de manera democrática.

Política Pública no sólo representa un reto para el gobierno mismo, sino también el detonante que buscaba. El gobierno no puede ni debe hacerlo todo, pero aun no había encontrado el sector ideal para compartir la responsabilidad, es precisamente la ciudadanía activa el mejor compañero de un gobierno democrático que decide retroalimentarse y programarse desde la base de un gobierno público.

Entonces, ¿por qué abordar la problemática desde la perspectiva de Política Pública?. Finalmente, no es el gobierno el único que puede fomentar la construcción de una mejor ciudadanía, ni son las Políticas Públicas el único mecanismo, pero he optado por éstas por considerarlas apropiadas para replantear el rescate democrático en el México contemporáneo.

La construcción cívica es un proceso de formación que se vincula con la vida de la gente, y que busca articular aquello que las personas saben y reconocen en el marco de su experiencia, con un conocimiento más estructurado que les permita conducirse mejor en sociedad.

Solamente la practica puede proporcionar experiencias significativas en los individuos, es a partir de las experiencias reales como mejor se aprende. Así las políticas públicas se presentan como la forma de practicar una sociedad democrática, donde el gobierno sea más público y los ciudadanos tomen parte en la solución de los problemas.

Por lo tanto, la experiencia y la interacción son las formas básicas de construcción en el saber ciudadano. Por ello mismo, los contenidos de la educación cívica deben ser puestos en relación con experiencias que resulten significativas para los participantes.

Así para generar cambios que puedan asentarse en la población, no es suficiente con difundir información, se requiere de un proyecto que integre las necesidades de la sociedad mexicana junto con soluciones a los problemas más urgentes que se conviertan en ejemplos significativos en la vida de los mexicanos, y que al mismo tiempo contribuya a reformar a la clase política y funcionarios encargados de llevar a cabo las acciones operativas de dichos proyectos.

El trabajo en la comunidad debe ser participativo y vivencial, darse a partir de las propias necesidades, intereses, expectativas y problemas de las comunidades

involucradas de modo tal que en el proceso formativo desarrollen las competencias cívicas necesarias para que, individual y colectivamente, comprendan, analicen y transformen las situaciones vividas. En este sentido, el papel de Política Pública en la Construcción ciudadana, consiste en ofrecer herramientas y metodologías, así como en detonar procesos en los cuales la comunidad reflexione sobre su realidad, identifique sus problemas, desarrolle la capacidad de analizar críticamente sus causas, implicaciones y consecuencias, formule soluciones que involucren la corresponsabilidad autoridades-comunidad, y diseñe y ejecute planes de acción para enfrentar prácticamente dichos problemas. Lo anterior supone el desarrollo de programas a partir del principio de acción-reflexión, la focalización de los programas y la concertación con una amplia gama de instituciones y organismos para la capacitación de una red de multiplicadores de programas de formación ciudadana. Política Pública tiene la posibilidad de lograrlo.

Conclusiones finales

En la base de todo el planteamiento de la pertinencia de la Construcción Ciudadana radica la idea de que la democracia funciona mejor en aquellas sociedades donde se hallan más difundidos y mejor arraigados los valores y prácticas de la democracia, esto es, donde existe una cultura democrática.

Lo anterior se vuelve más claro si consideramos que la democracia además de ser un mecanismo de elección de autoridades y un conjunto de reglas del juego para la selección de gobernantes o un determinado régimen político, también especifica una cultura particular; la democracia es una forma de entender y practicar la convivencia social con arreglo a determinados valores y principios.

El ideal democrático es el ciudadano de los asuntos públicos, un individuo capaz de entenderse en el espacio público y en el espacio privado, con competencias cívicas que hacen referencia a la articulación de conocimientos, valores y destrezas que permiten un ejercicio efectivo de la convivencia democrática.

Si la participación y la cultura cívica son los elementos decisivos en la configuración de las nuevas sociedades democráticas, las estrategias de fortalecimiento de éstas también deberían interrogarse por el nivel de institucionalidad que representan, y por la forma en que está siendo incentivada la participación ciudadana.

El fortalecimiento de la participación ciudadana o de capital social en un país no puede ser desarrollado como cambio planificado, ni por decreto. Lo que ha de cambiar es nada menos que las reglas estructurales de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades de los individuos que conforman una sociedad. Y esto sólo puede resultar del proceso de aprendizaje social, y sólo puede lograrse incrementalmente.

En síntesis, si queremos fortalecer la participación democrática de la sociedad debemos, en primer lugar, crear las condiciones que permitan un cambio incremental permanente. El éxito de las sociedades occidentales avanzadas parece radicar en haber creado un contexto institucional que ha hecho posibles los acuerdos y compromisos de los actores sociales. Desde esta perspectiva, las instituciones políticas deben evolucionar hasta procurar ese marco facilitador del cambio incremental.

Uno de los objetivos estructurales de este trabajo consiste en reconocer que dentro de los límites del gobierno existen mecanismos que hacen de la acción pública un referente que la vinculan directamente con la participación de los ciudadanos; que dentro de la ejecución de Políticas Públicas conjuntas en un entendido de cooperación entre gobierno y sociedad puede dar como resultado el reencuentro de los ciudadanos con la vida pública y sus beneficios. De lograr mediante la administración pública y las Políticas Públicas una organización para los ciudadanos, pero ante todo que ellos reconozcan la utilidad de esta organización. El gobierno democrático es ante todo una organización al servicio de la sociedad, y responder a ello es una de las pretensiones de las administraciones modernas.

La idea fundamental de Política Pública es hacer de las relaciones de poder un lugar público por excelencia. Público en el sentido de que la sociedad es la poseedora

de la autoridad política, y de que los ciudadanos son los integrantes de una sociedad que decide administrarse a sí misma de manera democrática.

Una administración que sea más eficaz a través de Políticas Públicas.

Que un individuo participe no lo hace enteramente ciudadano, pero sí le demuestra lo que la participación en asuntos públicos es capaz de hacer

El caso contrario, y que por desgracia es el más común, es que la mayoría de los individuos no adquieren una responsabilidad cívica con respecto a un bien público por el que no tiene ningún afecto y del que no se siente responsable. De ello se desprende la necesidad de generar un sentido de utilidad y pertenencia en los espacios públicos. Pero este sentido de respeto y utilidad por los espacios públicos parecen estar marcados por el sello de la participación.

Ciertamente esto significa que sólo existe una necesaria intersección entre una mejor calidad de vida y una participación con calidad ciudadana, y no lo contrario.

Por lo tanto, la experiencia y la interacción son las formas básicas de construcción en el saber ciudadano. Por ello mismo, los contenidos de la educación cívica deben ser puestos en relación con experiencias que resulten significativas para los participantes.

La educación cívica es un proceso de formación que se vincula con la vida de la gente, y que busca articular aquello que las personas saben y reconocen en el marco de su experiencia, con un conocimiento más estructurado que les permita conducirse mejor en sociedad.

Solamente la práctica puede proporcionar experiencias significativas en los individuos, es a partir de las experiencias reales como mejor se aprende. Así las Políticas Públicas se presentan como la forma de practicar el gobierno democrático, donde el gobierno sea más público y los ciudadanos tomen parte en la solución de problemas

Por lo tanto, la experiencia y la interacción son las formas básicas de construcción en el saber ciudadano. Por ello mismo, los contenidos de la educación cívica deben ser puestos en relación con experiencias que resulten significativas para los participantes.

En ese sentido, las Políticas Públicas son instrumentos de y para la comunidad y se basan sobre dos premisas: la comunidad es el sujeto de la democracia y debería participar en la satisfacción de las necesidades y solución de los problemas, y la segunda es que el ciudadano necesita desarrollar competencias ciudadanas, conciencia cívica, valores democráticos y de trabajo en equipo.

Para una transición con éxito habría que comenzar por definir una cultura centrada en la persona y en la comunidad, en el servicio y en la calidad. De acuerdo a ello, se propondría un plan inmediato de concientización, para fortalecer las redes existentes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para facilitar la toma de conciencia ciudadana.

Muy seguramente no aparecerán todos los referentes del ideal ciudadano, y tampoco es ese el cometido del trabajo, más bien se apuesta a identificar a Política Pública como una alternativa viable que mejore la actitud pública de los individuos.

En un sentido irónico Ingram escribió, los ciudadanos no son santos, con lo cual se verifica que el ideal ciudadano aun permanece lejos de la arquitectura humana, quizá lo que se requiere es un mínimo de disposición a cooperar de manera ordenada. Pero con todo y ello, las obligaciones ciudadanas requieren de un poco de sacrificio.

La educación cívica es un proceso de formación que se vincula con la vida de la gente, y que busca articular aquello que las personas saben y reconocen en el marco de su experiencia, con un conocimiento más estructurado que les permita conducirse mejor en sociedad.

Finalmente, se ha considerado a la participación resultante de una Política Pública como una puerta de diálogo entre Estado y ciudadanos, y que a partir de ello pueden surgir las significaciones ciudadanas que también estamos buscando.

Bibliografía

- Ø Aguilar, Luis, F. (1993). "El Estudio Introductorio". En Luis Aguilar (comp.). El estudio de las Políticas Públicas, Miguel Angel Porrúa. México.
- Ø Almond, G.A. y Verba, S. (1983). The civic culture. Princeton University Press, EU.
- Ø Antaki, Ikram. (2001). A la vuelta del milenio. Ed. Joaquín Mortiz, México, 2001.
- Ø _____ (1999). El manual del ciudadano contemporáneo. Ariel, México.
- Ø Arendt, Hannah. (1998). La condición humana. Paidós, Buenos Aires.
- Ø _____ (1995). "Los derechos Públicos y los intereses privados". Ed. Cal y Arena, México.
- Ø Bazúa y Valenti, ¿Cómo hacer del Estado un bien público?. En revista Sociológica, No. 22, UAM-Azcapotzalco, México.
- Ø _____. (1983). "Hacia un enfoque amplio de Política pública." En Revista de Administración Pública del INAP. No. 84, México.
- Ø Bobbio, Norberto. (2001). El futuro de la democracia. Ed. FCE, México, 3ª edición.
- Ø _____ (2001). Estado, gobierno sociedad. Ed. FCE, breviaros, 8ª reimpresión México.
- Ø Cabrero Mendoza, Enrique. (2003). Políticas Públicas municipales: una agenda en construcción. Ed. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Ø _____ (2000). "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México". En Gestión y Política Pública, vol. IX, num. 2, segundo semestre del 2000.
- Ø Canto Sáenz, Rodolfo. (2000). "Políticas Públicas. más allá del pluralismo y la participación ciudadana". Ed. en Gestión y Política Pública num. IX, 2000.
- Ø Castoriadis, Cornelius. (2000). Ciudadanos sin Brújula. Ediciones Coyoacan, México.
- Ø Cunill, Nuria. (1996). La participación ciudadana. En Antología de Participación Ciudadana, Editado por el Centro de Servicios Municipales Eriverto Jara, México.
- Ø Cunill, Nuria. Breseir Pereira, Luis Carlos. (1998). Lo público no estatal en la Reforma del Estado. Ed. Paidós, Venezuela.
- Ø Dahl Robert. (1993). La democracia y sus críticos. Ed. Paidós, Buenos Aires.

- Ø _____ (1996). La poliarquía, Tecnos, Madrid.
- Ø Dunn, William N. (1986). Public Policy analysis. An introduction. Prentice Hall, New Jersey.
- Ø Elster, Jon. Slagstad Rune. (1999). Constitucionalismo y democracia. FCE. México.
- Ø Elster, Jon. (1989). Tuercas y Tornillos, herramientas básicas para entender las ciencias sociales. Ed. Gedisa, España.
- Ø _____ (1997). Ulises y las sirenas. Ed. FCE Breviarios2ª reimpresión., México.
- Ø Encuesta nacional de cultura política y practicas ciudadanas. Por Secretaría de Gobernación . Poder Ejecutivo Federal, 2002.
- Ø Escalante Gonzalbo, Fernando. (1993). Ciudadanos Imaginarios. Ed. Colmex, México.
- Ø _____ (2002). "El ciudadano inexistente". En Nexos 298, Octubre del 2002.
- Ø Flores, Julia. Meyenberg Yolanda. (2000). Ciudadanos y cultura de la democracia. reglas, insttuciones y valores. IFE, México.
- Ø Habermas, Jurgén. (1999). La inclusión del otro. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Ø Ingram, Helen. Shnider, Anne. (1993). Public Policy for democracy. The Brookings institute, Washington DC.
- Ø Joan Subirats, "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación". En Gestión y Política Pública, vol. IV, 1995.
- Ø León y Ramírez, Juan Carlos. (2003). La construcción de espacios públicos en la democracia. UNAM, México, Tesis Doctoral.
- Ø Lhumman, Niklas. (1996). Confianza. Ed. Antropos, México.
- Ø Linz, Juan. Lipset, Seymour. Pool, Amy. "América latina y los desafíos actuales del desarrollo". En United Nations Development Program, www.uno.org/development/latinamerica/forum/clipst 23 de junio de 2002.
- Ø Lira, Mejía José. (1996). "La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación estado-sociedad", CIDE cuadernos de trabajo, México.
- Ø Lindblom, E. Charles. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. MAP; España.
- Ø Majone, Giandomenico. (1997). Argumentación de políticas públicas. FCE, México.

- Ø Meny, Ives. Thoenig Jean-Claude. (1992). Las Políticas Públicas. Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona España.
- Ø Osborne, David. Gaebler, Ted. (1997). La reinención del gobierno. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- Ø Olmedo, Raúl. (1999). El poder comunitario en Tlaxcala. Ed. Comuna, México.
- Ø Pontual, Pedro. (1996). "Construyendo una pedagogía democrática del poder". En Antología de Participación Ciudadana. Editado por el Centro de Servicios Municipales Eriverto Jara, México.
- Ø Putnam, Robert N. (1993). Making democracy work. Anchor Books, New York.
- Ø Pressman, Jeffrey L. Wildavsky, Aaron. (1984). Implementación. FCE, México.
- Ø Rawls, John. (1995). Liberalismo Político. Ed. FCE, México.
- Ø _____ (1991). Teoría de la justicia. Ed. FCE, México.
- Ø Stiglitz, Joseph. "Participación y desarrollo: perspectivas del paradigma integral de desarrollo". En www.worldbank.org/knowledge/chiefcon 30 de abril del 2002.
- Ø Subirats, Joan. (1994). Análisis de política pública y eficacia en la administración, MAP, Madrid.
- Ø _____ (1995). "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación". En Gestión y Política Pública, No. 1, Vol. IV CIDE, México.
- Ø Toqueville, Alexis de. (1985). La democracia en América. Anchor Books, New York.
- Ø Uvalle Berrones, Ricardo. (1992). "La importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea". En Instituciones, Políticas Públicas y Gobierno Local. IAPEM, México.
- Ø Uvalle Berrones, Ricardo. (2003). La responsabilidad política e institucional de la administración pública. INAP, México, 2003.
- Ø Zuckermann, Leo. (2002). "Súbditos o ciudadanos", en Nexos No. 298, Octubre del 2002.
- Ø Zumbado, Carla. "Desarrollo y capital social: redescubriendo las riquezas de las naciones". En www.worldbank.org/bookspencer/ffg 27 de agosto del 2003.