

La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas

Sumario

Desarrollo histórico y enfoques contemporáneos. La inserción de la participación ciudadana en la teoría de las políticas públicas. El Modelo Hegemónico de Democracia. El Modelo Contra-Hegemónico. Consideraciones finales. Referencias.

Resumen

Existen múltiples expresiones de lo que constituye política pública; no obstante, este desarrollo conceptual ha estado ligado a un largo proceso que involucra componentes filosóficos, prácticos, de ciencia política y más recientemente de construcciones multidisciplinarias. Dentro de este vasto campo disciplinar se encuentra una tradición cuyo interés se ha centrado en el análisis de la acción o inacción del Estado que va desde las diversas concepciones del arte de gobernar en las diferentes culturas de la antigüedad, hasta los más recientes enfoques de análisis de política pública surgidos a partir de la segunda mitad del Siglo XX.

El presente artículo constituye una revisión de los diversos enfoques teóricos con los que históricamente se han analizado las políticas públicas, haciendo énfasis en la inserción de la participación ciudadana, fundamento del desarrollo local.

Palabras Clave: Políticas públicas, participación ciudadana, gobierno, pluralismo, democracia.

Abstract

There are many expressions of what does constitute public policy. However, this conceptual development has been bounded to a long process that involves philosophical and practical components of political science and, more recently, multidisciplinary constructions. In this vast disciplinary field, there is a tradition whose interest has been centered in the analysis of action or inaction of the state, which goes from diverse conceptions of the art of governing in different ancient cultures to the most recent perspectives for the analysis of public policy, called up since the second half of the XX century. This article examines the different theoretical focuses with which the public policies have been historically analyzed, making emphasis on the insertion of citizen's participation, fundament of local development.

Key Words: Public political, citizen participation, government, pluralism, democracy.

Artículo: Febrero 22 de 2007; aprobado, Abril 17 de 2007.

Esther Parra Ramírez. Magistra en Estudios Políticos; Especialista en Ciencia Política, Historiadora, Docente Escuela Superior de Administración Pública ESAP-Bucaramanga-Colombia.

Correo Electrónico: estherparraramirez@yahoo.es

La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas

Esther Parra Ramírez

Las condiciones del mundo contemporáneo plantean la indisoluble vinculación entre crecimiento económico, equidad social y democracia, en medio de un clima internacional favorable para su interrelación, cuando cada uno de estos aspectos se había venido buscando de forma separada; mientras la gobernabilidad aparece como dependiente de las políticas públicas y el éxito de éstas no puede juzgarse abstractamente en sus atributos teóricos o técnicos sin considerar el contexto institucional, político, y cultural en que son aplicadas.

La inserción de la participación ciudadana en las políticas públicas se desarrolló paralelo al proceso de descentralización política y administrativa dado en América Latina desde los años ochentas, a la vez que empezó a observarse un aumento de la complejidad de las reglas del juego institucional, ofreciendo la oportunidad de nuevos marcos de acción para los actores que son protagonistas en las arenas políticas donde se produce el proceso de las políticas públicas.

Se da entonces el cambio en el papel del Estado que implicaba trasladar a los ciudadanos responsabilidades productivas y de servicios, así como de control y participación en la gestión pública, considerando que un Estado descentralizado amplía el nivel de representación y de rendición de cuentas (accountability) lo que garantiza una mayor gobernabilidad.

Las asociaciones municipales fueron creciendo y en muchas escenas se volvieron impulsoras de la democracia local y en ejemplos de descentralización del poder. En Bolivia, por ejemplo, las reformas desde el nivel local permitieron fortalecer la responsabilidad de alcaldes a través de la elección directa; otras innovaciones incluyeron la introducción regular de las reuniones públicas, conocidas como Cabildos Abiertos que han empezado a tener éxito en El Salvador y Honduras; en Brasil la expansión de asociaciones barriales que dieron impulso al presupuesto participativo, y el referéndum en Chile obligó el cumplimiento de las decisiones sobre el gasto público local.

La inclusión de la participación ciudadana en las agendas gubernamentales en América Latina se dio como resultado de los intentos de poner en práctica la gobernabilidad democrática desde finales de los años ochentas, e implicaba la inclusión de aspectos tales como la participación política de los ciudadanos, los consensos sociales y políticos, legitimidad, el fortalecimiento institucional (administrativo y sistemas de representación) y la necesidad de canalización y de una respuesta efectiva a la construcción de las demandas sociales.

El último informe del Banco Interamericano de Desarrollo titulado “La política de las políticas: progreso económico y social en América Latina” (2006), hace énfasis en el ámbito complejo en el que se desenvuelven las políticas públicas. Mientras algunos países pueden

adaptar sus políticas rápidamente a los cambios en las circunstancias externas o innovan cuando las políticas están fallando, otros reaccionan despacio o con gran dificultad, asumiendo políticas inapropiadas por períodos largos de tiempo, y mientras algunos países pueden llevarlas a cabo eficazmente logrando dar fuerza a las políticas promulgadas por el Congreso o el ejecutivo; otros toman mucho tiempo para hacer que se cumplan o simplemente se muestran ineficaces.

El ámbito complejo en el que transitan las políticas, muestra que en cualquier área de éstas, no hay una sola fórmula aplicable a todas las circunstancias; y que la efectividad de las políticas depende de la manera en que estas sean discutidas, aceptadas, y llevadas a cabo. Por ello, estudios recientes hacen énfasis en los procesos críticos de las políticas, en su aplicación y en la posibilidad de sostenerlas con el tiempo en el “desarreglado mundo de la política”.

Dado lo anterior, se plantean para las ciudades nuevos instrumentos de un gobierno democrático, al gestionar y responder a los retos y oportunidades que surgen de la urbanización y la globalización. Así deberán confrontar responsabilidades que fueron hace algún tiempo de las autoridades nacionales, además de fomentar la participación ciudadana activa para asegurar el civismo y el bienestar de la comunidad. Sabemos que un sistema no será político si las decisiones sobre la distribución de los bienes y la determinación de los planes emanan de un solo foco de autoridad; por ello, los individuos han de verse como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo.

Los objetivos detrás de estas políticas aluden a dos metas claras: la primera está relacionada con el Gobierno y con el logro de mayores niveles de eficacia de las políticas y la segunda tiene relación con la ciudadanía y la consecución de una mejor y más fluida relación Estado-sociedad.

Por ello estudiar los diferentes enfoques de análisis de políticas públicas y la inserción de la participación ciudadana, cobra gran importancia en momentos en que se piensa la política desde una racionalidad diferente a la de suma cero y en un mundo altamente interrelacionado como resultado de fenómenos emergentes, que se reorganiza de manera no lineal y que, por tanto, las soluciones a sus problemas no se agotan en el Estado.

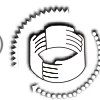
Desarrollo histórico y enfoques contemporáneos

El desarrollo del concepto política pública¹, implica un largo proceso de construcción multidisciplinar y constituye una tradición cuyo interés se ha centrado en el análisis de la acción o inacción del Estado que va desde las diversas concepciones del arte de gobernar en las diferentes culturas de la antigüedad, hasta los más recientes enfoques de análisis de política pública surgidos a partir de la segunda mitad del Siglo XX.

Desde que existen lenguajes escritos los seres humanos han practicado el análisis de políticas públicas, los encontramos en las reglas legales de los babilonios, los antiguos hebreos y los egipcios, en los grupos prehispánicos americanos y en los grupos antiguos de África y Asia. Las dos primeras obras en las que se encuentra la preocupación por la acción del Estado son “La República” de Platón y la “Ética” de Aristóteles; allí se muestran las formas en que deberían estructurarse los gobiernos, dándose un tratamiento de la acción del Estado desde un alto nivel de generalidad.

En la sociedad estamental de la Edad Media los asuntos de gobierno pasaron a ser algo incuestionable; sería solo a partir del Renacimiento, cuando se da el encuentro entre el movimiento de la Reforma y el resquebrajamiento de las estructuras feudales, que aparecería el problema de cómo ser gobernado. La génesis estaría en “El Príncipe” de Maquiavelo

1 Dentro de las diferentes definiciones sobre política pública pueden destacarse las siguientes: “Es la acción de la autoridades públicas en el seno de la sociedad y se transforma a su vez en un programa de acción de una autoridad pública” (Meny y Thoenig); “La política pública no es igual a la ley o a la norma, como tienden a considerarla Tampoco es exclusivamente la política económica, como tienden a considerarla los economistas... la política pública es más que esto” (Omar Guerrero); “Esta constituida por las acciones gubernamentales lo que los gobiernos dicen con relación a un problema o a una controversia” (Dubnick); “Para que una política pública pueda ser considerada como tal, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada en un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales” (Hogwood); “Una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político administrativos, coordinados en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel), “Lo que el gobierno opta por hacer o no hacer” (Thomas Dye); “La política pública es un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto... es el causa que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental” (Omar Guerrero); “Conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Carlos Salazar).



obra con la que surge la razón de ser de la política pública, el procedimiento, la habilidad para mantener, reforzar y proteger tanto al territorio como a los súbditos (Foucault: 1992: 10). Con el “Leviathán”, Thomas Hobbes intentaría mostrar los principios generales de un arte de gobierno iniciando a la tradición contractualista.

Los escritos del Siglo XVI y XVII estuvieron ligados al desarrollo del aparato administrativo de las monarquías absolutas, concretamente el “Camerarismo” que apareció a raíz de la necesidad del manejo de las finanzas del soberano y de la “policía” como corriente de dirección encargada de la elaboración de técnicas y prácticas administrativas propias de los asuntos de gobierno. Uno de los textos más significativos sería “Los Seis Libros de la República” (1576) de Jean Bodin cuya propuesta reforzaba la protección estatal hacia la economía.

Las obras de Adam Smith, Jeremías Bentham, John Stuart Mill y John Dewey retomaron las políticas públicas en su afán de maximizar los beneficios, la mayor utilidad posible. Hegel por su parte, en los “Principios de la Filosofía del Derecho” (1821) reivindicará a la autoridad pública como la llamada a remediar las injusticias y desigualdades de una sociedad civil incapaz de superar por sí misma su propia fragmentación.

En el Siglo XIX cuando ya se ha dado paso del cameralismo a la economía política, es decir, de la administración financiera de las monarquías a los problemas del bienestar de la población, Max Weber expondrá la conformación de ese aparato racional legal que posee el monopolio legítimo del uso de la violencia, y que se estructurará en torno a funcionarios especializados que mejorarán cada vez más los procedimientos a partir del refinamiento de la técnica bélica, las finanzas y el ordenamiento jurídico (Weber, 1998, p. 103). Las obras de Carlos Marx, León Trotsky, Harold Lasky y Nikolai Lenin, así como los demás ideólogos de los partidos políticos socialistas desde el Siglo XIX retomarán las políticas públicas desde un carácter más clasista, en términos de la acción del Estado frente a la clase trabajadora y el igualitarismo.

Hacia finales del Siglo XIX aparecen los primeros intentos por un análisis de las políticas públicas de manera sistemática y no sólo producto de la reflexión ampliada sobre el arte de gobernar de toda la tradición precedente. Cuando aparece la ciencia política, surgirán

diferentes estudios en algunas universidades que tratarán de explicar las causas y los efectos de las políticas gubernamentales. De este proceso da razón Stuart Nagel (1996, p. 541): “A medida que se desarrollaba una división del trabajo entre los investigadores sociales, los economistas destacaban problemas de políticas como el desempleo, la inflación, las relaciones laborales y la organización empresarial. Los sociólogos por su parte, destacaban problemas de políticas como los delitos, la familia, el suicidio, el alcoholismo, el racismo y los servicios sociales. Los politólogos en cambio, destacaban problemas de políticas relacionadas con la guerra internacional, la libertad de expresión, las salvaguardias para los inocentes en el proceso penal, los procedimientos electorales, las finanzas públicas, la eficiencia gubernamental”, se empezaba a notar así una cierta especialización al interior de la ciencia política en la esfera del análisis de la política gubernamental que aún estaba muy lejos de llegar a la hibridación.

A partir de los años treinta y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, tomarían aún más fuerza los estudios de política pública dado el ampliado marco de aplicación del “Estado de Bienestar”. Con la creación en Estados Unidos de la “American Political Science Association” se impulsarían los trabajos sobre la acción del Estado destacándose los aportes de Charles Merriam, Woodrow Wilson, Arthur Bentley, Stephen Bailey y sobre todo Harold Lasswell a quien se le considera el fundador de la ciencia sistemática de las políticas por sus aportes expresados en su libro “The Policy Sciences” (1951), obra relevante para el desarrollo de la investigación conductista dentro de la ciencia política.

Desde los años cincuenta del Siglo XX se evidenciarán dos grandes corrientes con enfoques antagónicos en torno al campo de las políticas públicas; por una parte los “triunfadores de números” de la Escuela de Harvard, y por otra, los denominados “politiqueros” de la Escuela de Berkeley, es decir, los partidarios del enfoque empírico - analítico, opuestos a los defensores de la visión antisinóptica o del neopluralismo (Aguilar, 2000, p. 150). Los primeros partirían de los aportes de Lasswell y Merriam quienes consideraban que las ciencias de la política se convertirían en una teoría general de la elección, pero para lograrlo había que rebasar las especializaciones fragmentadas que en ese

momento estaban provocando algunas disciplinas de las ciencias sociales hasta llegar a evidenciarse una posible ruptura de la armonía entre la ciencia y la práctica. No obstante, en el caso concreto de Lasswell terminaría por fracasar en un proceso que ya era inevitable, su entusiasmo por los métodos conductuales terminó por ocultar lo que pretendía defender, la yuxtaposición entre conductismo y humanismo. De esta forma y dado el impulso que toma su teoría, las habilidades se convirtieron casi en el único énfasis del análisis de políticas.

Los partidarios del enfoque empírico-analítico conocidos como la “corriente sinóptica” denominada así porque retoman la visión global propuesta por Easton (1953), se caracterizarán por su “identificación con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología, y la optimización de valores como criterio de decisión” (Aguilar, 2000, p. 159). Esta tradición tendría su época de reinado en los años sesentas y setentas a medida que se volvía más compleja y elaborada y tomaban mayor fuerza los economistas a través de su influencia en la planeación nacional de los diferentes gobiernos a partir del enfoque racional de análisis costo-beneficio, probando de paso ser ampliamente útil. Consideraban a la política pública como el equilibrio alcanzado en la lucha entre grupos de interés competitivos en un momento dado, por lo que las políticas se transforman como resultado de los cambios en la configuración de los intereses y el poder.

Pero esta visión fue quebrada por la demostración de Marcur Olson de cómo la existencia de intereses comunes no resulta condición suficiente para la formación de grupos activos y legítimos, pues a causa del fenómeno generalizado del “free-riding”, los intereses especiales de unos pocos tienden a organizarse más rápidamente en grupos que los difusos intereses de muchos (Majone, 2001, p. 893).

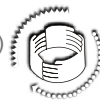
Así, surgen por la misma época estudios en contraposición al enfoque sinóptico de una visión global del todo, que formarán la corriente conocida como los “antisinópticos”, quienes se referirán a la necesidad de imponer límites frente a la imposibilidad de abarcar sistemas enteros de acción. Esta visión se “identificará con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (integración de intereses) como criterios de decisión” (Aguilar, 2000, p. 160). Uno de los primeros trabajos en esta línea sería el de Dwight Waldo con su ensayo

“Development of Theory of Democratic Administration” (1952), donde critica la eficiencia en el análisis administrativo como norma presuntamente neutral respecto de los valores, Robert Dahl y Charles Lindblom lanzarían al año siguiente un ataque aún más efectivo al enfoque pragmático a través de “Politics, Economics and Welfare” argumentando que los sistemas de cálculo resultaban inherentemente ineficientes e inoperantes en el análisis de política pública. Según este enfoque pluralista, la toma de decisiones tiene lugar conforme a un limitado proceso de búsqueda que acepta alternativas satisfactorias no necesariamente óptimas.

Independientemente de los modelos que hayan imperado desde los años cincuentas en materia de política pública, se puede observar desde entonces la orientación política predominante: años sesentas y setentas, las dificultades del modelo de Estado de Bienestar, por ello se plasmó la necesidad de la implementación de las decisiones y el análisis comparativo de los modelos de Estado providencia; en la década de los años ochentas el interés se desplazó hacia la problemática de la constitución de las agendas gubernamentales y de los sistemas, redes, comunidades de actores que influyen en las políticas. En los años noventas, la preocupación se centró en la eficiencia de la gestión pública y por ende en la evaluación de la misma.

Terminando los años ochentas y durante la década del noventa surgirán estudios que tratarán de conciliar los enfoques anteriores, al sustentarse en teorías mixtas que dan cuenta de un proceso de hibridación producto de un mismo interés interdisciplinario. Esta tercera corriente que engloba varias posturas concurrentes, rechaza de un lado el racionalismo economicista propio del primer enfoque, pero también se niega a ver a la sociedad como sometida a un Estado que se encuentra cautivo de una minoría, se trata de aprehender la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interdependencia más que de dependencia.

El enfoque de análisis de política pública desde esta perspectiva interdisciplinaria se constituye en una tendencia alternativa que posibilita romper las barreras que separan al sistema político - administrativo de la sociedad a partir de reconocer al aparato estatal como una organización social compleja, un espacio de conflicto (Vargas, 1999, p. 105); el objetivo final



será el suministrar elementos para la reformulación o para la adopción de políticas complementarias por parte del sistema político que toma decisiones. Se trata de poner en práctica un método que posibilite superar la dimensión meramente académica al convertirlo en herramienta para el fortalecimiento de la gestión pública.

Los trabajos de Meny y Thoenig "Politiques Publiques" (1989) y del mexicano Luis Aguilar Villanueva "El Estudio de las Políticas Públicas" (1992) se inscriben dentro de estas nuevas tendencias pretendiendo reconstruir el proceso de la política pública ¿cómo surgió la situación problemática?, ¿cómo se formuló el problema?, ¿qué factores incidieron en la decisión plasmada en una norma?, ¿de qué forma se implementó? y ¿cómo fue evaluada? - a partir tanto de los aspectos técnicos como de las relaciones de poder que involucra actores, posiciones, intereses, el contexto internacional, el régimen político imperante, entre otros.

También se destacan los nuevos trabajos de Muller y Surel "El Análisis de las Políticas Públicas" (1998) quienes retoman el carácter complejo de la política al considerarla más como una construcción social que hace difícil identificar sus contornos exactos, así por ejemplo, ¿dónde situar la frontera entre la política ambiental y la política agropecuaria?, y de Quim Brugué y Ricard Gomá "Gobiernos Locales y Políticas Públicas" (1998), quienes realizan un significativo aporte al estudio de la acción del Estado a partir del proceso de descentralización política que se ha experimentado en Occidente en las dos últimas décadas, teniendo como base estudios de casos exitosos en política pública local y regional en España que involucran mayor integralidad en materia de cultura, desarrollo urbano sostenible, educación, presupuestos participativos, entre otros aspectos.

Dentro de este nuevo enfoque de encuentro interdisciplinar se ubican posiciones teóricas muy variadas pero recurrentes como el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el análisis de redes, la teoría de la acción entre otras, que intentan tomar en consideración tanto factores internos como externos en su explicación de la acción pública.

Una de ellas, el neoinstitucionalismo², ha centrado su planteamiento en torno a la necesidad de superar la vieja visión "top-down"

centrada en el Estado, así como la perspectiva "bottom up" propia de los años sesenta y setentas centrada en la sociedad. Desde un punto de vista más contractual (no sólo las promesas o amenazas legalmente exigibles, sino también el acuerdo informal entre las partes), esta corriente "trata de comprender las conexiones entre la búsqueda de eficiencia, la creciente significación de la credibilidad de la política pública y el redescubrimiento de la importancia de las instituciones" (Majone, 2001, p. 907). Así, las instituciones resultan importantes en la medida en que "un sistema efectivo de reputación" no puede sólo depender del comportamiento individual, sino que debe estar respaldado por reglas procedimentales capaces de asegurar la equidad y la transparencia, así como por la cultura administrativa y el "espíritu de cuerpo" de la organización entera.

Este enfoque pasó a ser una gran herramienta en el análisis de política pública ya que al buscar recuperar la evolución de las instituciones con el fin de crear un medio propicio a las soluciones conjuntas del cambio complejo favoreciendo de paso el crecimiento económico (North, 1995, p. 7), facilita la reconstrucción de todo el proceso de la política objeto de análisis.

Ahora, el tardío interés por los estudios de investigación sobre análisis de política pública se explica a partir del hecho de que la ciencia política tradicional consideraba en los años sesenta y setenta, que las políticas públicas eran variables dependientes de la actividad política. Se suponía que no eran más que el producto de los gobernantes, el resultado del sistema de representación política, además, "la fascinación por los métodos explicativos cuantitativos desarrollados por los economistas y el desdén de éstos por todo lo que no era cuantificable, tendía de hecho a excluir el factor político de las explicaciones relativas a las políticas públicas" (Roth, 2002, p. 14).

No obstante en las dos últimas décadas se han multiplicado los estudios en torno al análisis de políticas públicas y la inserción de las experiencias participativas. A nivel internacional se destacan los seminarios organizados por FLACSO en Chile sobre participación ciudadana en la gestión pública, las estrategias del Banco Interamericano de Desarrollo BID en materia de participación ciudadana en los procesos de desarrollo cuyos mandatos se constituyen en los

2 Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, por ello estructuran incentivos en el intercambio humano. (North, 1995, p. 13).

planes de acción para los diversos gobiernos de la región, el análisis de los desafíos políticos a la participación ciudadana en la gestión pública realizado por la Universidad Estadual Paulista en Brasil, los trabajos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en México sobre proyectos de tipo participativo para el desarrollo local, así como artículos especializados de la Revista Reforma y Administración del Congreso Latinoamericano de Administración Pública CLAD que muestran importantes procesos participativos en la gestión pública desde el estudio de caso.

A los trabajos anteriores se suman los estudios de innumerables organizaciones como el CILA, Agenda Pública, Corporación Participa, Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil, Instituto Internacional para la Democracia y la Ayuda Electoral IDEA cuyo Manual sobre Participación, Representación, Gestión de Conflictos y Forma de Gobierno, representa un gran aporte para analizar la participación en la gestión local desde el contexto global. Desde esta misma perspectiva de nuevos agentes en el ámbito de la complejidad, se desarrolla el texto de Gomá, Martí e Ibarra “Creadores de Democracia Radical” en donde se pretende analizar el papel de los movimientos sociales y las redes de políticas públicas en las democracias, así como el texto del Banco Mundial “Evaluaciones Influyentes” que pretende mejorar los efectos de los programas de desarrollo.

En América Latina, los estudios en torno al análisis de políticas públicas se han desarrollado muy lentamente, no obstante se han realizado importantes aportes en las obras de Bernardo Kliksberg (1971), Oscar Oszlak (1986), Luis Fernando Aguilar (1984, 2000) y Guillermo O’Donnell (1985,1993) cuyos trabajos se centraron en torno al estudio de las relaciones entre burocracia, Estado y sociedad civil. A partir de la traducción al español del texto de Meny y Thoenig el enfoque en torno al análisis de política pública empieza a conocerse y a estudiarse más ampliamente en Latinoamérica.

La inserción de la participación ciudadana en la teoría de las políticas públicas

En los años sesentas en América Latina la participación fue concebida como el mecanismo por medio del cual se contribuía al logro de una sociedad más moderna; en la década siguiente ganó terreno no solo a nivel de los discursos sino

también de la instauración de espacios de intervención de la comunidad, la participación apareció entonces como una de las vías para enfrentar la crisis, como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia (Cunill, 1991); hacia los años ochentas y a raíz de las “transiciones hacia la democracia” se hizo énfasis en la institucionalización de mecanismos propios de la participación política, finalmente desde los años noventas, la participación es condición de la gobernabilidad.

La participación se puede entender como “el sentimiento de los ciudadanos de estar involucrados en el juego político, de ser tomados en cuenta en el debate público, y no el sentimiento de tener que esperar pasivamente las medidas favorables a su destino” (Lefort, 1992), en palabras de Boaventura de Sousa Santos, “la participación es un límite sin límites” (1991) que opera bajo dos condicionantes, la exclusión de la coerción (participar es una decisión individual y no se puede imponer forzosamente), y el sentimiento de pertenencia (que trasciende los actos individuales).

En sociedades donde coexisten actores con desiguales recursos de poder, la participación puede situarse en un contexto de dominación social cuyas fuentes de dominación se expresan en las perspectivas contractualistas que fundamentan al Estado liberal bajo “diversas modalidades de consenso social, visto como esa dimensión de cohesión de la sociedad, o en la autorepresentación de un poder dado por toda la sociedad, ya sea por la generalidad abstracta de la ciudadanía o generalidades más concretas como las de pueblo, proletariado, explotados, o más contemporáneamente la denominada sociedad civil” (Vargas, 2000, p. 18).

Desde esta perspectiva, la participación para los actores dominantes sería entendida como una forma de precisar la legitimación, y los sectores subordinados quedarían integrados a través de dos mecanismos, el mercado y el sistema político.

Vargas (2000, p. 31-34) señala cómo desde los paradigmas más relevantes de las ciencias sociales, la participación adquiere diversas connotaciones. Desde la perspectiva estructural funcionalista parece verse como un ejercicio controlado y tutelado por el Estado en la búsqueda de la modernización; a partir de la corriente del marxismo - estructuralismo, la participación se va a asociar básicamente a control y derechos; desde la perspectiva



interaccionista, se la concibe como elemento central de los procesos de desarrollo y se le estimula desde la dimensión política, social y económica; y desde la aproximación accionalista, la participación es impulsada como negociación, como posibilidad para los sectores subordinados de construir su propio proyecto de futuro desde iniciativas de autogestión.

Existen diversos tipos de participación: social, comunitaria, ciudadana y política. La participación social se refiere al proceso de agrupación de los individuos en diferentes organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus intereses, la participación comunitaria tiene que ver con las acciones colectivas de los ciudadanos para mejorar sus condiciones de vida, la participación ciudadana se define como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en busca del bienestar general de la población, y la participación política, es la intervención de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (voto, referendo, plebiscito, consultas, cabildos, revocatoria del mandato, entre otros) para influir en el diseño del sistema político, sus reglas de juego, sus funcionarios y sus metas (Velásquez, 1995, p. 19).

Las acciones de intervención de los individuos pueden darse en varios niveles de participación: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión y gestión, a medida que se avanza en cada uno de ellos, el proceso participativo se hace más complejo y exige de los actores una serie de condiciones para hacer efectiva la participación.

Los esfuerzos organizados de la ciudadanía para participar en decisiones públicas, (Leyes o políticas) se hacen a través de diversos mecanismos. Estos pueden ser: incidencia directa sobre legisladores o tomadores de decisión de agencia gubernamentales (“lobby”); incidencia indirecta a través de campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas; participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales, departamentales o municipales de carácter general o sectorial; influencia en las propuestas de candidatos o de partidos políticos; desarrollo de casos judiciales para establecer jurisprudencia en torno a derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía; desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes (Garay, 2001). Otra herramienta de gran importancia para incidir en políticas públicas es el impacto de

las innovaciones alcanzadas en proyectos de pequeña escala probadas por organizaciones de la sociedad civil al campo mayor de programas gubernamentales; en el seguimiento de políticas y programas, aquellas también han desarrollado diferentes estrategias de control social.

Es desde el plano de los esfuerzos organizados de la ciudadanía, que cobra sentido la denominada gobernabilidad democrática, en su relación con el “proceso de empoderamiento” de las comunidades que permite incluir en los procesos de elaboración de políticas, el componente político que le hace contrapeso a los criterios técnicos y pragmáticos propios de las decisiones burocráticas, garantizando que las políticas respondan a las verdaderas necesidades de la población (Huerta et al, 2004, p. 35).

El Modelo Hegemónico de Democracia

Cuando se habla de modelo hegemónico o tradicional se hace referencia a la democracia representativa, heredada del pensamiento liberal: la democracia como un procedimiento para escoger las élites gobernantes (Schumpeter), la concentración del debate democrático en el procedimiento de los diseños electorales (Bobbio), el pluralismo como forma de incorporación de los partidos y de competencia entre élites (Dahl), la reducción al mínimo de la participación con base en el argumento de la complejidad de las sociedades y de las escalas en la toma de decisiones (Bobbio). Este modelo que se extendió casi por todo el mundo desde el siglo XIX, “transformó los sujetos en unidades iguales e intercambiables en el interior de administraciones burocráticas públicas y privadas, receptáculos pasivos de estrategias de producción, en cuanto fuerza de trabajo; de estrategias de consumo en cuanto consumidores, y de estrategias de dominio, en cuanto ciudadanos de la democracia de masas” (Santos, 1998, p. 292).

La consolidación de esta visión hegemónica fue posible por tres aspectos principalmente: 1. El argumento de que el pueblo no es capaz de asumir posiciones racionales frente a cuestiones determinadas (Schumpeter) por lo que las reglas para la toma de decisiones se convertirían en un método para la constitución de gobiernos; 2. El peso creciente y la mirada positiva de la burocracia en los sistemas democráticos, y las formas complejas de administración estatal (Weber) que impide la gestión participativa de los

ciudadanos; 3. La creencia en que el modelo de intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones no tiene aplicabilidad en las sociedades de masas dado su tamaño, por ello la necesidad de acudir al mecanismo representativo que a la vez se muestra práctico (Velásquez F, González, E, 2003, p. 52-53).

No obstante su popularidad, el modelo hegemónico arriba expuesto ha dejado grandes problemas por revolver. Las burocracias tienden a soluciones homogéneas cuando precisamente en cuestiones administrativas cada vez se exige más pluralismo en la solución de los problemas.

Hasta hace poco, la mayoría de las tareas asumidas por los gobiernos nacionales eran suficientemente simples como para ser organizadas por medio de las clásicas líneas burocráticas. Una vez se autorizaba un programa, los detalles operativos podían ser formulados y las órdenes adecuadas podían ser emitidas por puestos de mando altamente centralizados y desde finales del Siglo XX la creciente complejidad de las políticas públicas erosionan la eficacia de las tradicionales técnicas de mando y control de las burocracias gubernativas: “la característica más importante en sí misma de las nuevas formas de regulación social y económica es que su éxito depende de su capacidad para afectar a las actitudes, hábitos de consumo y pautas de producción de millones de individuos” (Majone, 2001, p. 896) Por ello, la credibilidad pasó a ser una condición esencial para la efectividad de una política.

El Modelo Contra - Hegemónico

La participación ciudadana en las agendas gubernamentales pasó a ser un fenómeno nuevo en todos los ámbitos del proceso de las políticas públicas y se ha dado paralelo a la existencia de un acuerdo general acerca de la gravedad del desapego entre representantes y representados heredado del modelo hegemónico o de democracia representativa, y aunque pueden diferir enormemente las explicaciones sobre sus causas y consecuencias, los interrogantes al respecto se centran en torno a: ¿en qué medida esos sentimientos de frustración y desconfianza dan lugar a la despolitización de la sociedad?, ¿implican un deterioro de los valores democráticos, la extinción de la participación y

de las identidades partidarias?, ¿suponen un reclamo de mayor transparencia o exigencias de eficiencia y autoridad?, ¿es éste un fenómeno electoral y coyuntural o el emergente de transformaciones estructurales de largo aliento? (Novaro, 1995, p. 2)

Como lo que nos muestra el contexto histórico es la inserción de la participación ciudadana en las políticas públicas desde arriba, la ciudadanía se muestra como instrumento, como expresión de la prevalencia de lo político sobre lo social a la manera de Rawls, como expresión de individualidad, de eficiencia, y como manifestación de que el fracaso económico desvaloriza socialmente al ciudadano, se ha generado el debate interdisciplinario de cómo lograr que la racionalidad individual y la colectiva se correspondan y se impliquen recíprocamente, cuando lo que se pone de manifiesto es que la primera de estas no se corresponde, ni garantiza tampoco, la segunda³ (Maldonado, 2000, p. 26).

Un impulso inicial de la propuesta contra hegemónica se da a partir de la concepción de la ciudadanía como espacio de deliberación, de “previsibilidad” planteado ya por Hanna Arendt, y que retomará Habermas (1995, p. 52), para mostrar la necesidad de que las acciones públicas les permitan a los individuos cuestionar su exclusión de los arreglos políticos a través de un principio de deliberación societaria, que implica contar con el asentimiento de los actores en procesos racionales de discusión y deliberación, la participación ciudadana entendida ya como deber colectivo.

Se suma a lo anterior la teoría de la acción colectiva que motivará diversos estudios en torno a la posibilidad de la participación ciudadana en la gestión local. Partiendo de Mancur Olson que en “The Logic of Collective Action” (1965) sostuvo que la lógica de la acción colectiva se asemeja a la lógica del mercado, John Elster (1991) quien ha intentado encontrar la relación entre el problema de la acción colectiva y el de la debilidad de voluntad analiza su incidencia cuando las organizaciones y los gobiernos se enfrentan a problemas de acción colectiva, y Robert Axelrod quien revela en su obra la “Evolución de la Cooperación” (1986) que la colaboración es posible en situaciones del “dilema del prisionero”⁴ a través de la

3 Según el teorema de la imposibilidad de Arrow, la regla de la mayoría lleva a situaciones injustas, pues no hay una secuencia lineal entre la elección individual y la colectiva; por ello entran en conflicto permanentemente, de forma tal, que los intereses de los individuos no se ven reflejados en la acción colectiva.

4 Juego inventado inicialmente por A.W. Tucker de la Universidad de Princeton, en donde se extrae la conclusión de que cada uno de los prisioneros tenderá, naturalmente a beneficiarse a sí mismo, buscando inculpar naturalmente al otro. La racionalidad individual se revela como esencialmente egoísta. (Maldonado, 2000, p. 27).



cooperación entre los individuos. Por ello, hoy se plantea la necesidad de ver a la política como un juego diferente de suma cero para asumirla como un juego cooperativo de suma positiva en la cual los miembros de una comunidad se comprometen para obtener ventajas mutuas, logrando de paso reivindicar el análisis y la deliberación para identificar soluciones colectivas.

Siguiendo esta misma perspectiva, Danilo Zolo (1992, p. 67) se refiere a la racionalidad funcional de la política que consiste, en su capacidad de engendrar “juegos mixtos”, es decir, cooperativos y en parte conflictivos y en todo momento contienen elementos de coordinación y aceptación consensual de las reglas del juego, donde si bien la victoria sobre el adversario es el objetivo de cada jugador, esta no entraña la pérdida total para ninguno de ellos, porque este es un riesgo que todos consideran excesivo.

También desde el ámbito intelectual, la inserción de la participación ciudadana en la gestión pública guarda relación con los cuatro imperativos de las políticas públicas: “un interés por el modelo completo de los sistemas políticos y sus procesos, una creencia sobre la importancia de las consecuencias de las acciones gubernamentales, una lucha por conseguir conocimiento útil a la vez que teórica y empíricamente sensato y una convicción de que la democracia importa” (Nelson, 2001, p. 797). Es precisamente este último factor el que impulsa a algunos estudiosos de las políticas a examinar los caminos para que las propias políticas promuevan la dignidad humana; dentro de esta perspectiva se explica el trabajo del Premio Nobel de Economía, Amartya Sen.

En “Desarrollo y Libertad” se analiza el papel que juegan las instituciones para garantizar libertades fundamentales de los individuos como agentes activos de cambio, el desarrollo debe tomarse como la expansión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí, las capacidades reales de los individuos pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero el uso eficaz de las capacidades de participación de los individuos influye decisivamente en el rumbo de estas medidas. Así, “los individuos han de verse como seres que participan activamente en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen, 2000, p. 75).

También desde el ámbito de “nuevas

ciudadanías” se inscribe la propuesta de fortalecimiento del capital social propuesto por Putnam (1994) y Coleman (1990), y que tiene que ver con que además de las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, la existencia de altos niveles de asociacionismo en una sociedad, indica sus capacidades para actuar colectivamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden en su interior. Se trata de estimular la solidaridad para superar las fallas del mercado por medio de acciones colectivas y el uso comunitario de recursos.

A lo anterior agrega Kliksberg (2000, p. 9) el capital cultural, ya que la cultura cruza todas las dimensiones del capital social de una sociedad, subyace bajo componentes básicos como la confianza, el comportamiento cívico, el grado de asociacionismo, se trata de revalorizar aquellos elementos silenciosos e invisibles fundamentales para lograr el desarrollo de un país. Este imperativo del capital social y cultural nos remite a la inserción de la participación ciudadana en las políticas públicas para hacer posible la discusión de su trascendencia para la democracia local, pues la tradición que determinadas culturas puedan tener en materia de participación es muy importante. Mientras que en determinadas sociedades la participación no traspasa en la práctica las barreras de la participación electoral, en otras, existe un amplio legado de organizaciones sociales de base, muy activas, que los gobiernos no deben desconocer a la hora de la hechura de las políticas.

Otro poderoso factor de inclusión de la participación ciudadana en la gestión pública ha sido analizado por Castells (1998). Desde hace dos décadas los estados se vieron avocados a implementar la descentralización política, administrativa y fiscal para así disminuir la crisis de legitimidad del Estado y lograr mayor flexibilidad frente al nuevo panorama de flujos globales. El Estado Red es una articulación de instituciones dentro y fuera de los Estados Nación, con autonomía en cada nivel de decisión pero con una responsabilidad conjunta en el proceso de toma de decisión, lo que implica compartir la autoridad a lo largo de una red de instituciones que establecen relaciones internodales todas ellas necesarias. La consolidación del Estado red exige la puesta en práctica de los - principios de funcionamiento administrativo: la subsidiariedad (ámbito descentralizado), la flexibilidad (Estado negociador), la coordinación (jerarquía y

cooperación de las instituciones presentes en la red), la participación ciudadana (co-decisión, participación local), la transparencia administrativa (controles internos gubernamentales, a los medios de comunicación, a la justicia), modernización tecnológica (utilización nuevas tecnologías), la transformación de los agentes de la administración (profesionalización), y la retroacción en la gestión (flexibilidad de reglas administrativas y autonomía para cambiarlas).

A partir de esta construcción sería posible subsanar la crisis de representación y legitimidad en la que han caído los actuales Estados Nación, ya que el énfasis debe hacerse en la articulación entre lo global y local. En este contexto, se introduce en la literatura una nueva forma de entender la gobernabilidad que permitiera explicar un proceso político diferente al tradicionalmente realizado sobre el Estado nacional donde las redes de actores gubernamentales y no gubernamentales se implican en las decisiones públicas las cuales a su vez parecen requerir cada vez en mayor medida, información y datos de diversos universos de sentido como la economía, la técnica, la política, que hacen dependiente al gobierno de recursos de propiedad privada que escapan de su control (Zurbriggen, 2003).

Consideraciones finales

Cuando se analizan para América Latina las condiciones reales que han dificultado la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas se observan deficiencias normativas, dificultades para el acceso a información, escasa voluntad de los gobiernos municipales y desarticulación institucional, aspectos que se expresan en un escenario complejo en donde coexisten expresiones modernas propias de la democracia representativa con manifestaciones que corresponden a las prácticas tradicionales clientelares. Al darse el proceso de "hechura de la política" desde la perspectiva "top down" a la par con las estrategias descentralizadoras de los años ochenta, las estrategias de políticas públicas en el ámbito de fortalecimiento a la participación ciudadana se vieron obstaculizadas por dificultades técnicas y de gestión, falta de recursos a nivel territorial y por peligros de corrupción.

Buscar alternativas al impase generado en materia de participación ciudadana desde las agendas gubernamentales, pasa por reconocer

desde la pluralidad de trayectorias intelectuales, que actores sociales e instituciones políticas juegan en campos bien diferenciados con estrategias y discursos confrontados pero que están de una u otra forma, en el espacio de producción de políticas públicas. Las agendas de gobierno y la toma de decisiones públicas están siendo orientadas, influidas o directamente conformadas por la acción de los movimientos sociales, en medio del quehacer político crecientemente complejo y plural.

El recorrido por la literatura que subyace en el análisis de las políticas públicas vista desde el ámbito de la inclusión de la participación ciudadana, deja ver que gran parte de las construcciones teóricas que tratan de conciliar Estado - sociedad se enfrentan a un fenómeno trascendental del Estado contemporáneo, la complejidad de la configuración de la sociedad, que se encuentra "fuertemente diferenciada, altamente organizada y necesariamente interdependiente"; de ahí la dificultad para lograr su interacción con el sistema político administrativo. La condición de información que exige la sociedad moderna, y la condición de decisión racional sobre la que se ubica el gobierno, crea un déficit político - estructural casi insuperable.

El reto consiste en convertir el problema de la participación en asunto público y esto implica mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para poder incidir realmente en la agenda gubernamental y en el control de la gestión a nivel local.

Referencias

- AGUIAR, F. (1991). *Intereses individuales y acción colectiva*, Madrid, Pablo Iglesias.
- AGUILAR, L. F. (2000). *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (1984). *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE.
- _____. (1992). *La hechura de las políticas*. México, Miguel A. Porrúa.
- _____. (1993). *La implementación de las políticas*. Miguel A. Porrúa.
- BARDACH, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, México, CIDE.
- BAUMAN, Z. (2002). *En busca de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.



- BRUGUE, Q. GOMÁ, R. (1998). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel, 1998.
- CASTELLS, M. (1998). *¿Hacia el Estado red?*. Ponencia seminario "Sociedad y reforma del Estado". Brasil.
- CASTELLS, M. BORJA, J. (1997). *Local y global*, Madrid, Taurus.
- CAVAROZZI, M. (1997). *Capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens.
- CORTINA, A. (1999). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza.
- CRICK, B. (2001). *En defensa de la política*, Barcelona, Tusquets.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana*, Caracas, CLAD.
- CUNILL, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados*. Caracas, Clad.
- FOUCAULT, M. (1992). *Espacios de poder*. Madrid, La Piqueta.
- GARAY, L. J. (2000). *Ciudadanía, lo público y democracia. Textos y Notas*. Bogotá, Cargraphics.
- HUERTA, M. A. Et al. (2004). *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado-sociedad*, Bogotá, Universidad Javeriana.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Ayuda Electoral IDEA: *Democracy at the Local Level* (2001) Halmstad, Suecia.
- JORDANA, J. Et al. (s.f.) *Descentralización del Estado en América Latina*, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra.
- KLIKSBERG, B. (2000). *Capital Social y Cultura: Claves Olvidadas del Desarrollo*, Buenos Aires, B.I.D.
- LIPSET, S. (1991). "Conflictos sociales, legitimidad y democracia", en: *El gobierno: estudios comparados*, Madrid, Alianza.
- MAJONE, G. (2001). "Políticas públicas y administración", en: *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo.
- _____. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MAYNTZ, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*, Caracas. Reforma y Democracia.
- MENY, I. THOENIG, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- MILLAR, D. (1997). "Ciudadanía y pluralismo". *La Política* No. 3, Barcelona, Paidós.
- NAGEL, S. (1996). *Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas*, en: *Administración pública: el estado actual de la disciplina*. México. Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, D. (1994). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, F. C. E.
- NOVARO, M. (1995). "Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática", en: *Revista Sociedad*. No. 6, Buenos Aires, Abril de 1995.
- OVEJERO, F. (1997). "Tres ciudadanos y el bienestar". *La Política*, No. 3, Barcelona, Paidós.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. Buenos aires: Aguilar, 2004. www.pnud.org.co
- ROTH, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, interpretación y evaluación*, Bogotá, Ed. Aurora.
- SALAZAR, C. (1992). *Las políticas públicas una nueva perspectiva de análisis*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- SÁNCHEZ, C. A. (2000). *Participación ciudadana y comunitaria*. Bogotá, Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- SANTOS, B. (1998). *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*, Bogotá. Ed. Siglo del Hombre.
- _____. (1991). *Estado, derecho y luchas sociales*, Bogota, ILSA.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Planeta.
- VARGAS, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá, Almudena.
- VELÁSQUEZ, F. GONZÁLEZ, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá. Fundación Corona.
- WEBER, M. (1998). *El político y el científico*. Madrid. Alianza.
- WIESNER, E. (1998). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo.
- ZOLO, D. (1994). *Democracia y complejidad: un enfoque realista*, Buenos Aires. Nueva Visión.