

## POLÍTICAS PÚBLICAS EN DEMOCRACIA: POLÍTICAS PARA CIUDADANOS

Patricia Teresa Fernández Guajardo

En una política pública, sea cual sea, no es accidental en absoluto la manera en que se considera a los beneficiarios de los programas públicos y el rol que se asigna a los diferentes actores que intervienen en el proceso de definición de las políticas. Paulette Dieterlen, refiriéndose a la política social, señala la importancia de la concepción que se tiene de los sujetos que reciben los bienes y servicios:

Si se considera que los pobres son seres pasivos, ignorantes de sus necesidades, e incapaces de elegir aquello que más les conviene se implementarán políticas paternalistas. Por el contrario, si se los considera agentes activos, se apoyarán aquellas políticas que les permitan formar sus propios planes de vida (2003: 14).

Ahora bien, en democracia, sólo cabe un rol que asignar a los individuos: el de ciudadanos. El ciudadano es el sujeto esencial de las democracias; de la calidad de la ciudadanía depende en gran medida la calidad de la democracia.

Decimos que una democracia es de baja calidad cuando carece de una ciudadanía efectiva. En una democracia tal, los ciudadanos «no pueden ejercer sus derechos civiles y son discriminados, pese a que sus derechos políticos están razonablemente protegidos» (PNUD, 2004: 145). Guillermo O'Donnell llama a estos ciudadanos «de baja intensidad». Inspirándose en este término, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe *La democracia en América Latina* (2004) amplía el significado de intensidad para ligarlo con «el grado en que las personas se sienten obligadas a cumplir con sus deberes y a ejercer sus derechos» (p. 145). La intensidad de la ciudadanía tiene que ver entonces con *a*) la posibilidad de los ciudadanos de ejercer efectivamente sus derechos (la debilidad del Estado o las excesivas desigualdades sociales representan obstáculos para este ejercicio) y *b*) con la disposición de los ciudadanos a ejercer los derechos que les corresponden. «Una democracia en la cual

una proporción importante de la ciudadanía decide no ejercer sus derechos ni cumplir con sus deberes se encuentra en problemas» (PNUD, 2004: 145). Ciudadanos así, «de baja intensidad», crean una democracia delegativa o de baja calidad que se caracteriza por ciudadanos que depositan en el gobernante toda la responsabilidad de resolver los problemas del país, no se le exige cuentas, aunque adopte métodos autoritarios. Una democracia de calidad, por el contrario, exige un amplio ejercicio de la ciudadanía.

### **Pero ¿qué significa ser ciudadano?**

El informe *La democracia en América Latina* define la ciudadanía como «un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional» (PNUD, 2004: 60). Igualdad, derechos, pertenencia a una comunidad; éstos son algunos de los atributos que se reconocen a los ciudadanos.

Sin embargo, el término ciudadanía, así como el de democracia, no han tenido siempre el mismo significado que el que le damos hoy. Nuestras actuales definiciones de ciudadanía están influidas por los distintos modelos teóricos que se han formado a través de la historia. Entre ellos es posible distinguir al menos dos tradiciones importantes: la republicana y la liberal.

La ciudadanía republicana se inspira en la Atenas clásica y en la república romana. Me detendré solamente en la primera. La democracia en Atenas es propuesta algunas veces como ideal al que se dirige la mirada con cierta añoranza, sobre todo en tiempos en que la democracia representativa pierde prestigio porque los representantes electos parecen representar cada vez menos los intereses de quienes votaron por ellos y porque la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas va debilitando el vínculo que les liga a sus representados. Este tipo de democracias fácilmente degeneran en democracias delegativas, donde los ciudadanos acuden a las urnas y luego no tienen posibilidades de influir en las decisiones que tomarán sus representantes. Atenas se convierte entonces en el paraíso perdido de la democracia.

Otras veces, la democracia ateniense es «desenmascarada», despojada de ese halo de perfección con que se le ha adornado y se nos recuerda que en las ciudades griegas había que correr con la suerte de

nacer varón, libre –no esclavo– y gozar de holgada capacidad económica para ostentar el título de ciudadano. Precisamente porque no todos los habitantes eran considerados ciudadanos, y porque estos ciudadanos no tenían la necesidad de trabajar como los esclavos, podían participar de la discusión de los asuntos públicos y de la toma de decisiones en la asamblea. Se nos recuerda también que la democracia fue fuertemente criticada por los filósofos griegos, entre ellos Aristóteles, como una forma corrompida de gobierno junto con la tiranía y la oligarquía.

Pese a todo esto, y tomando en cuenta estas advertencias, creo que es conveniente recordar aquí brevemente los rasgos que la democracia ateniense imprimió a la noción republicana del ciudadano, la cual, como diré más adelante, realiza importantes aportaciones para el ejercicio moderno de la ciudadanía.

La democracia ateniense era una democracia directa. La *Ekklesia*, asamblea de todos los ciudadanos, era una de las instituciones fundamentales. Se convocaba unas 40 veces al año y a ella acudían los ciudadanos –no sus representantes– para deliberar, discutir, tomar decisiones y votar sobre los más variados asuntos que tocaban la vida de la ciudad. Todos los ciudadanos gozaban de *isegoria*, derecho a hablar en la asamblea. No hacía falta ser experto, aunque la historia nos dice que eran unos pocos, quizá los considerados más aptos, los que terminaban acaparando el debate. Así que la *isonomía*, igualdad ante la ley, término tan lleno de sentido para nuestra concepción contemporánea de la ciudadanía –como igualdad de derechos–, tenía en Atenas una implicación para la participación política. La *isonomía* se desdoblaba, por así decirlo, en la *isegoria*; ésta era una implicación de aquélla: ser igual implicaba poder participar en plano de igualdad con los demás ciudadanos en los asuntos públicos.

El término *isonomía* empezó a utilizarse por amplios sectores de la ciudadanía como reivindicación para ampliar su participación en la gestión de los asuntos públicos. Dado que los ciudadanos empezaban a verse como iguales (*homoioi*) podían reclamar una proporción más igualitaria (*isonomía*) en la gestión de los asuntos de la polis. Los esfuerzos de buena parte de la ciudadanía se dirigieron desde entonces a ampliar la participación y la igualdad (Del Águila, 1998: 21).

A los atenienses les agradaba y sentían el deber de tomar parte en los asuntos de la vida pública. La gente gustaba de la discusión en

el *ágora*, la plaza pública, donde intercambiaban ideas y opiniones y se mantenían informados de los problemas de la *polis* –ciudad–. Pericles, el gobernante de Atenas bajo cuyo mandato se consolidó la democracia, nos dejó en su *Oración fúnebre* el testimonio de este interés de los atenienses por la política –los asuntos de la *polis*–: «nosotros mismos, o bien emitimos nuestro propio juicio, o bien deliberamos rectamente sobre los asuntos públicos, sin considerar las palabras un perjuicio para la acción» (Tucídides, en Del Águila, 1998: 34).

Ser ciudadano, dirá entonces el mismo Aristóteles, no significa residir en un lugar determinado «ya que los extranjeros residentes y los esclavos participan también del domicilio [...]. El ciudadano en sentido absoluto por ningún otro rasgo puede definirse mejor que por su participación en la judicatura y en el poder» (Aristóteles, 1999: 197). El ciudadano es aquél que participa en los asuntos de su ciudad. La participación en los asuntos públicos es el rasgo esencial del ciudadano; no participar, permanecer resguardado en el propio hogar en el ámbito privado, es estar falto de algo fundamental. Cito una vez más a Pericles que describe la vida en Atenas: «nos preocupamos a la vez de los asuntos privados y de los públicos, y gentes de diferentes oficios conocen suficientemente la cosa pública; pues somos los únicos que consideramos no hombre pacífico, sino inútil al que nada participa en ella» (Tucídides, en Del Águila, 1998: 22).

Por tanto, desde esta perspectiva republicana, el ciudadano tiene los siguientes rasgos: *a)* libre, pero no para seguir su libre albedrío y ocuparse de sus cosas –una persona así es considerada inútil–, sino para participar en el espacio público en la deliberación y en la toma de decisiones –la libertad aquí es sinónimo de capacidad de acción política–; y *b)* igual, para participar en plano de igualdad –isonomía e isegoría– en el diálogo público con sus semejantes.

Muchos años después, en 1819, el liberal Benjamin Constant explicó que esta libertad que él llamó «de los antiguos» consistía principalmente en «ejercer colectiva pero directamente muchas partes de la soberanía entera, deliberar en la plaza pública [...] votar las leyes, pronunciar las sentencias, examinar las cuentas, los actos, las gestiones de los magistrados, hacerlos comparecer ante todo el pueblo, acusarlos, y condenarlos o absolverlos». Y concluía que no era posible, en los tiempos modernos, gozar de este tipo de libertad. La libertad a la que aspiraban «los modernos» consistía, en cambio, en:

no estar sometido sino a las leyes, no poder ser detenido, ni preso, ni muerto, ni maltratado de manera alguna por el efecto de la voluntad arbitraria de uno o de muchos individuos: es el derecho a decir su opinión, de escoger su industria, de ejercerla, y de disponer de su propiedad, y aun de abusar si se quiere, de ir y venir a cualquier parte sin necesidad de obtener permiso, ni de dar cuenta a nadie de sus motivos o sus pasos [...] (Constant, en Del Águila, 1998: 138).

Esta idea de «libertad de los modernos» está más asociada a la concepción del ciudadano liberal, que defiende el derecho a ocuparse de sus asuntos particulares y a gozar de su ámbito privado sin interferencia del Estado ni de los otros. Desde esta tradición se concibe al ciudadano como sujeto de derechos naturales, esto es, derechos inherentes a su condición de ser humano; no son otorgados por el Estado y por tanto éste no puede restringirlos. Estos derechos son principalmente la libertad, la igualdad, la propiedad. Los individuos, al asociarse para vivir en una comunidad política, eligen autoridades encargadas de proteger y garantizar esos derechos. Como hombres libres eligen a sus representantes, sin embargo, no renuncian a su libertad; sus gobernantes poseen solamente un poder fiduciario, son los ciudadanos quienes retienen la soberanía e imponen límites al ejercicio del poder. Esta noción de ciudadanía la encontramos claramente plasmada en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Desde la perspectiva liberal, la participación ciudadana tiene evidentemente un sentido distinto. Como auténtico soberano, dueño del poder, el ciudadano tiene el derecho a participar en los asuntos públicos y lo hace principalmente eligiendo a sus representantes. La participación política es el medio para salvaguardar sus derechos e intereses particulares, para controlar y moderar el poder que ha confiado a sus representantes. Sin embargo, como derecho que es, corresponde a cada ciudadano elegir si lo ejerce o no.

A menudo, las concepciones actuales ponen énfasis en esta dimensión liberal de la ciudadanía. Ser ciudadano es ser miembro de una comunidad política y en virtud de esto ser titular de derechos y libertades. Éste es sin duda un elemento importante de la esencia del ciudadano; sin embargo, olvidarse de la dimensión participativa, republicana, es vaciarlo de un contenido esencial. En el documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), señala que, cuando la ciudadanía se entiende sólo como

titularidad de derechos «suele visualizarse en términos de exigibilidad y no de participación» (2001: 65). Se considera entonces al ciudadano como aquél que goza de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y puede reclamar al Estado la violación de estos mismos. Desde esta concepción, cuando se piensa en extender la ciudadanía, se hace referencia a la extensión de los derechos y a un ejercicio más efectivo de los mismos, sobre todo los derechos sociales. Este más amplio y efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos es un desafío para muchas democracias actuales; es el fenómeno que O'Donnell llamó «ciudadanía de baja intensidad» —cuando los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos— señaló que en América Latina muchos ciudadanos enfrentan esta situación. La privación de los derechos constituye una disminución de la ciudadanía. Sin embargo, para un ejercicio «completo» de la misma, sería urgente al mismo tiempo recuperar el sentido republicano de la participación como definición del ciudadano. «Sin desmerecer la vigencia de este concepto de ciudadanía, es importante incorporar la tradición republicana, según la cual el ejercicio ciudadano se centra en el compromiso activo de las personas con el destino de la sociedad» (CEPAL, 2001: 65). En este sentido, un ejercicio más amplio de la ciudadanía incluiría una mayor participación ciudadana en una gama más amplia de asuntos públicos.

### **Participación ciudadana: para hacer más públicas las políticas públicas**

Puesto que los ciudadanos son los sujetos de la democracia, con base en la expansión, a la calidad del ejercicio ciudadano, a la «intensidad» de la ciudadanía, que debe medirse la calidad de la democracia. Esto es, lo que hay que tomar en cuenta es si los derechos ciudadanos son reconocidos a todos, si existen o no barreras para que sean ejercidos. Como afirman Tokman y O'Donnell:

No se transgrede menos la ciudadanía cuando se coacciona al votante que cuando una mujer golpeada o un campesino maltratado no tienen esperanza de que un juez sancione el acto cometido contra ellos, o cuando el hogar de una familia pobre es invadido ilegalmente por la policía. En estos y otros sentidos, en nuestras democracias sufrimos lo que he llamado una ciudadanía trunca o «de baja intensidad» (1999: 348).

Cierto, la privación de los derechos sociales vulnera la esencia misma de la ciudadanía. Como sostiene la CEPAL, «ser pobre no es sólo

una condición socioeconómica, sino una privación de ciudadanía, por cuanto remite a la falta de titularidad de derechos sociales y de participación en el desarrollo» (2007: 23).

Pero recordemos que el PNUD incluía en el significado de «intensidad de la ciudadanía», además de la posibilidad de ejercer los derechos, la disposición a participar, a ejercer las libertades que por derecho se gozan. Si hablamos de una disminución de la ciudadanía cuando los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos civiles o sociales, no es menos cierto que una democracia que no promueve la participación de los ciudadanos sufre un detrimento sustancial. Más aún, existe un vínculo entre la participación ciudadana y los derechos sociales. Cuando éstos son vulnerados, cuando existen graves situaciones de pobreza o marginación, se dificulta el ejercicio de los derechos políticos, se inhibe la participación. Pero, en sentido inverso, la mayor participación hace posible un goce más efectivo de los derechos sociales. Mutuamente se posibilitan.

Entre más amplia sea la participación política (más allá del ámbito electoral), más fuerte será la ciudadanía y más sólidos los cimientos de la democracia. La sola participación política en cuestiones electorales es insuficiente; esto reduce demasiado la libertad/capacidad de acción política que buscaban «los antiguos». Habría que extender la democracia a otros ámbitos de lo público: abrir canales de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas. Porque democracia no sólo es elegir a los gobernantes, sino la posibilidad de influir en las decisiones que tomarán. Ampliar la participación democrática al campo de las políticas públicas es devolver el carácter público a las políticas, es devolver al ciudadano su papel de agente.

En democracia, por tanto, las políticas públicas han de ser *necesariamente para ciudadanos*; esto es, las políticas públicas han de permitir a los individuos ejercer su papel de ciudadanos. Y puesto que ser ciudadano es poder participar de la vida política —los asuntos de la *polis*—, una política *para ciudadanos*, es aquélla que ha nacido de la acción política, del diálogo público, de la participación en la vida pública que define a la ciudadanía. Entonces estaríamos hablando en verdad del gobierno del pueblo, para el pueblo.

Pero si las políticas públicas reducen al ciudadano a la condición de mero consumidor de bienes y servicios públicos, le están privando de su prerrogativa de convertirse en un actor público, de ser agente. En este sentido apunta la afirmación de Amartya Sen cuando dice que

los individuos «No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de ingeniosos programas de desarrollo» (2000: 28). En democracia, el papel que les corresponde a los ciudadanos es el de ser agentes, capaces de conocer y formular sus necesidades y aportar a su propio desarrollo. Sería necesario, entonces, involucrar a los beneficiarios de los programas públicos y darle al ciudadano un papel más protagónico en el proceso de creación de la política pública; desde la identificación de las necesidades y problemas, la definición de prioridades, el diseño de las políticas, la implementación, el control y la evaluación de las mismas. Para ello, es indispensable crear los espacios, nuevas *ágoras* donde se propicie el debate público, donde se fomente el compromiso ciudadano para identificar los problemas de la sociedad y proponer soluciones.

Este debate, como reconoce Amartya Sen, sólo es posible —y debiera ser su rasgo característico— en un sistema democrático: «La participación pública en estos debates valorativos constituye una parte fundamental del ejercicio de la democracia y de la elección social responsable [...]. El debate público y la participación social son, pues, fundamentales para la elaboración de la política económica y social en un sistema democrático [...]» (2000: 141).

Los estudios de la CEPAL y del PNUD apuntan en esta misma dirección al proponer que las políticas públicas sean tales que promuevan «más» ciudadanía, en el sentido republicano, lo que significa ampliar los espacios y los mecanismos para el diálogo, la deliberación, la consulta, y otros que permitan a los ciudadanos influir en la toma de decisiones.

Por ejemplo, en relación a las políticas de superación de la pobreza el Informe del PNUD (2000), resaltó que los programas contra la pobreza más exitosos eran precisamente aquéllos que se orientaban a formar la capacidad organizativa de los pobres.

Una nueva generación de programas contra la pobreza se concentra en la formación de organizaciones de la comunidad con el objeto de articular directamente las necesidades y prioridades de la población, más bien que concentrarse solamente en actividades que generen ingresos. Las organizaciones de la comunidad más exitosas tienden a tener una base amplia —incluyendo tanto a pobres como a quienes no lo son— y a usar métodos participativos para estimular la participación activa de la gente (PNUD, 2000: 12).



La CEPAL, por su cuenta, considera que la participación de los ciudadanos en los procesos de creación de las políticas es indispensable

para que se comprendan sus necesidades y reivindicaciones y éstas se consideren al priorizar objetivos, y se generen canales de retroalimentación que permitan ajustar y corregir la formulación e implementación de políticas. [...] Establecer mecanismos de consulta y participación de los destinatarios en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas promete el logro de políticas más eficaces y que incrementen el sentido de pertenencia de los ciudadanos (CEPAL, 2007: 139).

Esto supone una reforma al modo de hacer las políticas públicas, tradicionalmente confiado a expertos, los policy makers, y dejando a los ciudadanos solamente un papel pasivo.

Decía al comienzo que la intensidad de la ciudadanía implica, según la idea del PNUD, por un lado, la posibilidad de ejercer los derechos ciudadanos y, por otro, la disposición a ejercerlos y participar. Esta creación de espacios, mecanismos y reformas al modo de hacer las políticas hace referencia a la «posibilidad». Se requiere, entonces, un gobierno para ciudadanos, que permita una participación más amplia de la ciudadanía en las políticas públicas. Se requiere, como señala Freddy Mariñez, que los gobiernos impulsen «una nueva relación con la ciudadanía, sobre todo en los procesos de toma de decisión, producción de servicios públicos, generación de políticas públicas y en la responsabilización (accountability) por el control social» (2007: 11).

## Un gobierno para ciudadanos

Esta nueva forma de gobernar que incluye a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se llama *nueva gobernanza* o *gobernanza moderna*. Martha Ochman afirma que estos conceptos «se construyen sobre la aspiración de volver más pública la política pública, de restituirla a los ciudadanos, todavía hace poco marginados de los procesos de la toma de decisiones» (2007: 75). Pero veamos de dónde surgen estos términos.

Por gobernanza nos referimos a formas de gobierno, las formas en que el gobierno conduce la sociedad hacia el logro de sus metas. En este sentido han existido diferentes formas de gobernanza a través del tiempo. Una de ellas, por ejemplo, es la que Pierre y Peters (2000) explican corresponde al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los gobiernos ejercieron una gobernanza vertical, con una estructura jerárquica; asumieron un papel

protagónico en la detonación del desarrollo interviniendo fuertemente en el mercado. Se adoptó el modelo de la economía fordista y las burocracias crecieron enormemente. En México, por ejemplo, como ocurrió en otros países de América Latina, «la creciente demanda social, estimulada por los derechos sociales garantizados y por las promesas sociales desbordadas de los partidos políticos en busca del voto» llegó a rebasar la capacidad administrativa y los recursos del Estado y éste fue perdiendo legitimidad (Aguilar Villanueva, 2006: 56).

A mediados de los años 70, la crisis fiscal del Estado hizo evidente el grave desequilibrio en las finanzas públicas. Había sido ocasionado por un excesivo gasto público y las deudas que los gobiernos contraían a fin de satisfacer las expectativas de desarrollo generadas por los Estados sociales para conservar su desgastada legitimidad. Aparecía claramente la incapacidad del gobierno para resolver las demandas de bienestar. A esto se sumaba la desconfianza que el clima político y los actos de autoritarismo cometidos durante los años 60 y 70 contra los grupos sociales que se manifestaban contra el gobierno, habían despertado.

Entonces, durante la década de 1980, ocurrió un giro hacia la ideología del mercado. *Governance as markets*, le llaman Pierre y Peters (2000). El Estado y su enorme burocracia comenzaron a verse como una estructura gravosa que era necesario adelgazar. Se adoptaron medidas de privatización de los activos estatales, de desregulación, de disminución del gasto público. Se consideró el mercado como un mecanismo que asigna los recursos y los bienes de manera más eficiente que el Estado y se le encomendó esa tarea. Al gobierno correspondería solamente proveer los bienes y servicios que el mercado no pudiera proveer eficientemente. Esta ideología de mercado penetró también en la administración pública y se adoptaron estrategias de gestión provenientes del sector privado empresarial, de manera que las burocracias se volvieran eficientes.

Finalmente, en los años 90, aparece un nuevo modelo de gobierno. Se advierte la presencia de nuevos actores, sociales (que el desarrollo democrático ha hecho visibles: organizaciones no gubernamentales, sociedad civil organizada), privados (empresas transnacionales, por ejemplo), organismos financieros internacionales, etcétera, que en determinados sectores de las políticas públicas poseían el suficiente poder para influir en la agenda pública y en el proceso de las políticas.

Se descubrió que existen agentes privados y sociales productivos, capaces de autorregularse y de resolver sus problemas; que no todas las

capacidades requeridas para la gobernación del país (particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social) se encuentran en el ámbito del gobierno y las que posee el gobierno son insuficientes. Se reconoció que el gobierno no dispone de todos los recursos para su tarea directiva y que están en manos privadas y sociales (Aguilar Villanueva, 2006: 72).

Esto replanteó las relaciones entre el gobierno y la sociedad y el rol que el gobierno había de jugar en ella: ahora como el articulador de la cooperación entre varios actores. Comenzaron a implementarse reformas en el sector público que lo hicieran más transparente. Y no es extraño que los avances en la democracia despertaran un renovado interés por nuevas formas de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

En estricto sentido, según Pierre y Peters (2000) todos estos modelos merecen el nombre de gobernanza aunque algunas veces se reserva este nombre al modelo más reciente. Ellos prefieren llamar a éste último: gobernanza moderna. Así, la *gobernanza moderna* se entiende como «la forma de gobernar que se configura en el nuevo contexto social, y que hace referencia a la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores que han emergido las últimas décadas» (Aguilar Villanueva, 2006: 80). Se trata de una forma diferente de relacionarse y actuar en conjunto, de un modo más horizontal, los diferentes actores –el gobierno, agentes privados y de la sociedad civil– tanto para decidir los objetivos sociales como para definir la forma en que deben coordinarse para realizarlos (Aguilar Villanueva, 2006).

Esta redefinición del rol del gobierno es un elemento fundamental de la nueva gobernanza. En las diferentes formas de gobernanza el rol del gobierno es distinto, yendo desde ser el principal actor, responsable de conducir a la sociedad hacia las metas del desarrollo, a ser un actor más entre otros, aunque sin dejar de jugar un papel imprescindible.

La manera en que este rol del gobierno se ha ido redefiniendo ante los cambios políticos, sociales, económicos, ha cristalizado en dos tendencias distintas presentes en la reformas de la administración pública:

la pública y la gerencial, [que] corresponden a las respuestas que en las dos décadas pasadas dieron los gobiernos y las sociedades al problema de cómo enfrentar y superar la crisis política y económica de los Estados sociales [...]. Corresponden al modo de dar respuesta a los nuevos retos y riesgos que al Estado y a sus gobiernos plantean tanto la configuración

más autónoma, diferenciada y abierta de las sociedades contemporáneas como la transformación acelerada de la economía del mundo [...] (Aguilar Villanueva, 2006: 41).

Estas dos vertientes reflejan dos roles distintos que asume el gobierno y sus administradores públicos y dos formas distintas de interactuar con los otros actores. Por estas dos tendencias, explica Aguilar Villanueva (2006), se intenta recuperar la «centralidad del ciudadano», aunque cada una de ellas lo hace por diferentes caminos. Una apunta a reactivar el carácter público de la administración pública, a devolver al ciudadano su papel activo en la deliberación de los asuntos colectivos y hacerle participante en el proceso de desarrollo de las políticas. La otra intenta reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública orientándose hacia el ciudadano como usuario/cliente de los servicios públicos.

En una, es la ideología del mercado la que ha penetrado la organización de la administración pública y le ha llevado a adoptar prácticas del sector empresarial. En otra, es el reclamo democrático el que ha permeado y se ha traducido en formas más horizontales y democráticas de relación gobierno-sociedad. Cada una de estas dos formas diferentes en que se organiza y funciona la administración pública refleja una nueva manera de relacionarse el gobierno y la sociedad.

La tendencia que busca reconstruir la capacidad administrativa del sector público se identifica con el modelo de administración pública propuesto por Osborne y Gaebler en su libro *Reinventing the Government*. La *Nueva Gestión Pública*, como se llamó al modelo, hacía énfasis en la necesidad de modernizar la administración pública adoptando técnicas del sector privado y de los negocios como una respuesta a la crisis financiera que enfrentaban los gobiernos: orientación hacia el mercado, enfoque en el cliente, competitividad, eficiencia. Esto significó un cambio profundo en la manera de entender el rol de los administradores y del gobierno en sí mismo: los ciudadanos comenzaron a ser vistos como clientes, cuyas demandas debía satisfacer el gobierno con calidad y eficacia. Este modelo fue fuertemente criticado por haber devaluado del rol de los ciudadanos al ser reducidos a meros consumidores de bienes y servicios públicos (Denhardt y Denhardt, 2004).

Frente a este modelo se propuso otro distinto: el del *Nuevo Servicio Público*. Éste se fundaba en la convicción de que el gobierno no podía funcionar igual que un negocio o empresa, sino como una democracia.

Por tanto, había que devolver a los individuos su rol de ciudadanos; que, como auténticos dueños del gobierno se preocupen por el interés público y participen en los asuntos que atañen a todos. «El Nuevo Servicio Público se basa en la suposición de que la gobernanza se construye sobre la ciudadanía democrática, donde los administradores sirven y empoderan a los ciudadanos» (Callahan, 2007: 199). Este modelo de administración pública se identifica con la tendencia a la que se refiere Aguilar Villanueva que busca «reactivar lo público». Desde esta perspectiva, el rol que el gobierno asume es muy distinto. Se trata de servir a ciudadanos, no a clientes; buscar el interés público a través de facilitar el diálogo entre los diferentes actores. El papel de los servidores públicos es ayudar a los ciudadanos a articular sus necesidades y a construir relaciones de confianza y colaboración, porque se considera que las políticas y programas públicos son más efectivos cuando son resultado de un proceso colaborativo entre los actores sociales (Denhardt y Denhardt, 2004).

La gobernanza moderna, con su transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, de naturaleza más incluyente, abre mayores oportunidades para que los ciudadanos asuman un papel más activo dentro del proceso de desarrollo de las políticas públicas. Esto representa un desafío para las políticas públicas: el tránsito de un modelo de administración pública de la gobernanza tradicional a la gobernanza moderna. Ello supondría un avance hacia la democratización del proceso de las políticas públicas, de modo que éstas fuesen realmente políticas para *ciudadanos*.

Ciertamente se han dado pasos importantes, algunos aún muy débiles, en esta dirección. En algunos lugares se cuenta ya con experiencias de presupuestos participativos, consejos consultivos, herramientas del gobierno electrónico para monitorear programas públicos. Habría que 1) crear nuevos mecanismos de consulta y deliberación que permitan a los ciudadanos involucrarse aún más; 2) avanzar hacia la inclusión de los ciudadanos en todas las etapas del proceso de la política pública, desde la identificación de las necesidades, mediante técnicas de diagnóstico participativo, hasta la evaluación de la política pública; 3) ampliar los espacios de diálogo público de manera que se incluya a los actores que tradicionalmente han sido excluidos de este diálogo.

Quizá los gobiernos locales sean el ámbito más idóneo para comenzar este proceso democratizador. En este orden de gobierno, la ciudadanía experimenta más cercanos a sus autoridades y representantes.

«En este nivel, las personas experimentan realmente la gobernanza. El nivel local es donde la gente puede hacer la diferencia en los servicios y condiciones que los afectan a ellos y a sus vecinos» (Callahan, 2007: 200).

## **Ciudadanos más participativos, democracia mejor consolidada.**

### **Conclusión**

Como señalé antes, entre más posibilidades tengan los ciudadanos de ejercer sus derechos y participar, mayor será la «intensidad de la ciudadanía» y por ende, tendremos una democracia de mayor calidad. De modo que un gobierno orientado al *Nuevo Servicio Público*, es un gobierno más acorde con un sistema democrático, porque permite a los individuos ejercer su papel de ciudadanos.

Abrir la puerta a la participación ciudadana en las políticas públicas «trascender una noción relacionada puramente con la delegación y la representación de la democracia, en favor de canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social» (CEPAL, 2007: 139). Es a la vez allanar el terreno para el ejercicio de los derechos ciudadanos e incentivar la disposición a ejercerlos.

La inclusión de los ciudadanos en las políticas públicas puede verse como un medio y a la vez como un fin. Como medio, asegura mayor efectividad a las políticas porque se diseñan en base a una mejor comprensión de las necesidades de las personas. A través de las consultas y la participación en el diálogo público, los ciudadanos pueden manifestar sus demandas; es más fácil captar las necesidades cada vez más diferenciadas que surgen en una sociedad cada vez más plural; estas necesidades son tomadas en cuenta al momento de definir prioridades y propuestas de solución a los problemas de la sociedad. Participar, además, genera confianza ciudadana; los ciudadanos, cuando son parte del proceso, conocen cómo son empleados los recursos y cómo son tomadas las decisiones; el proceso se vuelve más transparente. La participación, por tanto, se vuelve un medio excelente para el ejercicio de los derechos (no sólo el de participación política) sino de los demás derechos ciudadanos.

Pero, además, la participación puede ser considerada como un valor en sí misma. Participar supone ejercer la libertad, tener la oportunidad de convertirse en el protagonista del propio desarrollo y del de la sociedad. Esto justifica el esfuerzo, tiempo y recursos que un proceso de políticas públicas más participativo requiere.

Implicar más a los ciudadanos en diálogos sobre los principales cambios en las políticas públicas, especialmente aquellas que conciernen a cuestiones morales o sociales, hace más difícil la tarea de gobernar. Esos diálogos suponen tiempo y no siempre concluye como los gobernantes quisieran. Pero es más que dudoso que se puedan acometer cambios sociales profundos y duraderos sin esos diálogos. Dicho escuetamente: un gobierno debe saber que tiene dos opciones, puede dedicarse a hacer más y más cambios año tras año sin involucrar al pueblo profundamente, o puede llevarlo realmente hacia nuevas metas (Etzioni citado por Ochman, 2006: 100).

La participación, como la democracia, exige más esfuerzo, sin embargo, la inclusión de la ciudadanía en este proceso es la única manera en que las personas recuperan el papel que les corresponde en la democracia: de ciudadanos.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Aristóteles. (1999). *Política*. 18ª edición. México: Porrúa.
- Callahan, Kathe. (2007). *Elements of Effective Governance*. E.E.UU.: CRC Press.
- CEPAL. (2001). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. México: Alfaomega.
- . (2007). *Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe*. [Recuperado en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>, el 5 de julio de 2008]
- Constant, Benjamin. (1998). «De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos». En Del Águila, R. (Coord.) *La democracia en sus textos*. España: Alianza Editorial.
- Del Águila, Rafael. (1998). «Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense». En Del Águila, R. (Coord.) *La democracia en sus textos*. España: Alianza Editorial.
- Denhardt, Janet y Robert Denhardt. (2004). *The New Public Service*. Biblioteca digital UDEM
- Dieterlen, Paulette. (2003). *La pobreza: un estudio filosófico*. México: FCE.
- Mariñez, Freddy. (2007). «Democracia y administración pública». En Mariñez, F. (Comp.) *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México: Limusa: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Ochman, Martha. (2006). *La reconfiguración de la ciudadanía. Los retos del globalismo y de la posmodernidad*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- . (2007). «Alternativas teóricas de la participación ciudadana en las decisiones públicas». En Mariñez, F. (Comp.) *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México: Limusa: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Pierre, Jon y Guy Peters. (2000). *Governance, Politics and the State*. N.Y.: St. Martin's Press
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, – PNUD – . (2000) *Superar la pobreza humana. Informe del PNUD sobre la pobreza 2000*. [Recuperado en: <http://www.undp.org/povertyreport/SPANISH/Sfront.pdf>, el 11 de marzo de 2009].



- . (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. [Recuperado en <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>, el 9 de marzo de 2009].
- Rivero, Ángel. (1998). «El discurso republicano». En Del Águila, R. (Coord.) *La democracia en sus textos*. España: Alianza Editorial.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo como libertad*. México: Planeta.
- Tokman, Víctor y Guillermo O'Donnell. (1999). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Argentina: Paidós.
- Tucídides. (1998). «Oración fúnebre de Pericles». En Del Águila, R. (Coord.) *La democracia en sus textos*. España: Alianza Editorial.

