

# LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE EL ENFOQUE NEOPÚBLICO: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO DESDE LO LOCAL

(The making of public policy from the focus neo-public: citizen participation and strengthening democracy from the local)

---

Enrique Jiménez Oliva\*

## RESUMEN

El contexto político actual en todos los niveles y latitudes pareciera estar pasando por uno de los más graves momentos de credibilidad social; es más, nos parece que es una situación clara de crisis de confianza social en las instituciones políticas y en la clase política. Con este artículo se busca participar de esa discusión social, política y académica al respecto y argumentar acerca de la importancia de la participación ciudadana en la estructura de las acciones gubernamentales, socialmente prioritarias, que se decidirá llevar a cabo para mejorar la calidad de vida de la gente. Al mismo tiempo se argumenta que los procesos de ciudadanización de las acciones gubernamentales, es decir, decisiones construidas desde y con bases firmes de participación política de la ciudadanía resultan, en la coyuntura sociopolítica actual, ser aire fresco para reforzar la debilitada democracia multinivel, partiendo, claro está, del fortalecimiento de la democracia desde lo local, primer espacio de convivencia social y desde el cual se construyen las relaciones políticas, o lo que es lo mismo, las relaciones de poder.

**Palabras clave:** participación ciudadana, políticas públicas, neopúblico, democracia, ámbito local

## ABSTRACT

*The universal political context seems to be going through one of the worst moments of social credibility; indeed, I think it is a clear crisis of social trust in political institutions and politicians. This article seeks to participate in the social, political and academic discussion about it and argue about the importance of citizen participation in the structure of socially priority governmental actions, to be decided do to improve the quality of life of people. At the same time it is argued that the processes of citizen-government actions, ie decisions constructed from and with firm foundations of political participation of citizens are, in the current socio-political situation, be fresh air to strengthen the weakened multilevel democracy, starting, of course, the strengthening of democracy from the local, first area of social coexistence and from which political relationships are built, or what is the same, the power relations.*

**Keywords:** civic participation, public policy, neo-public, democracy, local

**Classification JEL:** I12, M04, M05, N08

---

\* Académico del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas (IIESCA) de la Universidad Veracruzana. Correo: ejimenezoliva@gmail.com

## I. INTRODUCCIÓN

La desconfianza casi generalizada hacia las instituciones políticas y por extensión hacia los políticos, es un tema que ha permeado en todos los sectores sociales y por tanto creemos debe formar parte de la agenda política de los gobiernos y de los propios partidos políticos. Existen muchas razones, pero cuando se lee la prensa, se escucha a la gente tanto del mundo académico como no académico, o hacemos una pregunta directa, la respuesta es casi un consenso: “paso de la política y de los políticos porque todos son igualmente corruptos”. Hay un evidente desencanto y por tanto, desinterés, por acercarse marginal o directamente al contexto y quehacer político.

A decir de Robert Fishman (2008: 1) ...”en estos comienzos de siglo, son muchos los ciudadanos que consideran que el discurso político no es más que una retórica vacía o restrictiva que en todo caso sería mejor eludir, lo cual frustra las aspiraciones (...) de innumerables ciudadanos (y teóricos) para quienes la expresión y el intercambio de opiniones constituyen un objetivo central de la vida democrática.

Para los autores de la tradición republicana de la teoría política, un desafío central para las sociedades formalmente libres es la satisfacción de aquellas condiciones que favorezcan un vivo y genuino intercambio de ideas y perspectivas en la esfera pública. Para esta corriente, la pregunta clave no es la de si una determinada sociedad ha encontrado una solución específica a los desafíos de la política pública y de la justicia social, sino la de si se hace posible que sus ciudadanos se impliquen en la arena pública, un espacio en el que puedan (...) escoger entre puntos de vista enfrentados, alternativas y propuestas diversas. (Fishman, 2008: 3).

Si bien en este planteamiento teórico se enmarca gran parte del propósito del presente trabajo al reflexionar sobre la participación ciudadana en el ámbito de la política pública, nuestro análisis de ésta ha ido más allá poder “escoger” entre alternativas varias de política pública, sino fundamentalmente desde la gestión participativa de las propias alternativas de política pública locales. No es solo poder “escoger” entre lo que está; sino poder

incluir en la agenda política las propuestas ciudadanas. Esto nos ha llevado a explorar de qué manera los vínculos sociales existentes en las comunidades políticas locales pueden configurar la naturaleza de la vida pública democrática. Es en esencia una visión *neopública* de la hechura y gestión de las políticas públicas.

## II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SU INSTITUCIONALIZACIÓN Y EMPODERAMIENTO, EN REFUERZO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Robert Dahl (1989: 13) señala que democracia es el sistema político entre cuyas características se encuentra su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos los ciudadanos. Este discurso nos ha dado la pauta para exponer el primer planteamiento hipotético de este trabajo: que la satisfacción ciudadana o lo más cercano a esto, se da en la medida que las acciones de gestión política atiendan, y en todo caso, resuelvan sus principales necesidades; y para esto, la precondition es que, claro, sus necesidades estén incluidas en la agenda política, y esto solo se logra bajo dos premisas base: una, que la ciudadanía cuente con información suficiente y de calidad; y dos, que exista, desde la visión gubernamental, una convicción política democrática, y los mecanismos para una verdadera participación ciudadana en la hechura de las políticas públicas.

Se requiere que la participación se exprese y se manifieste como poder. Como la capacidad de un grupo humano para llevar a cabo la definición, planificación, gestión y decisión de ámbitos y realidades que se viven de manera colectiva, comunitaria, y que incida en la modificación desde la perspectiva de colectiva, de un espacio político. Pero también que esta cosmovisión colectiva mueva a la ciudadanía hacia la toma de decisiones colectivas en ese espacio político para la satisfacción de bienes definidos como comunes e independientes de intereses privados de los integrantes de ese colectivo (Ibarra 2001: 111). Reflexionarlo desde esta perspectiva nos ha parecido que es avanzar en la senda conceptual de la gobernanza democrática que creemos puede conducir al diseño de contextos políticos que faciliten la gestión de acciones concretas de impacto social inscritas en

una nueva forma de hacer gobierno, y de comprender, por supuesto, una nueva relación Estado – sociedad.

Actualmente y a pesar de la existencia de un consenso respecto a que la participación ciudadana en la gestión de las políticas y estrategias de gobierno es un prerequisite democrático no solo para la legitimación de las decisiones y del gobierno mismo, sino para la obtención de resultados que se correspondan con las necesidades socialmente prioritarias, en no pocas ocasiones esto es más una retórica gubernamental que encubre una implementación de acciones de orden vertical, contexto en el cual la participación es solo una “variable mas” de la hechura de las políticas públicas, y también de su “eventual” inclusión en la agenda de gobierno.

Esta perspectiva que se corresponde con una visión neo-gerencial<sup>18</sup> de la gestión pública considera que incentivar la participación social genera un costo agregado a la gestión gubernamental, además de operar como un “freno de mano” que alenta la definición e implementación de las políticas públicas.

Ziccardi (2004), citada por Villarreal (2009: 2) indica que los instrumentos de participación ciudadana, en tanto que se vinculan con la gestión pública pueden clasificarse, de acuerdo a los objetivos que pretenden lograr, en: a) Consulta pública para la toma de decisiones, como el referéndum, plebiscito y la consulta popular. b) Diseño de políticas, como los consejos ciudadanos y comités consultivos; y c) Diseño, aplicación y monitoreo de políticas, como el presupuesto participativo.

La visión neoweberiana o neopública pone énfasis en la apertura hacia la participación de las organizaciones de ciudadanos en las decisiones de política pública y en la administración de programas. Plantea una concepción activa de la ciudadanía, para desarrollar una administración participativa antes que una administración gerencial

---

<sup>18</sup> El neo-gerencialismo o Nueva Gerencia Pública tiene como punto de partida o inspiración fundamental la propuesta de trasladar técnicas de gerenciamiento o formas organizativas de la empresa privada al sector público. Sus partidarios proponen la introducción de mecanismos competitivos en la provisión de servicios públicos, tales como mercados o cuasi-mercados (...) (Ferraro, 2009:120)

(Ferraro,2009: 134). Bajo este paradigma teórico la participación social aparece como “un deber ser” que, de manera paralela, requiere de una reorganización administrativa que dé el necesario soporte institucional.

Por otro lado, desde el enfoque teórico de los nuevos movimientos sociales, la participación social es un elemento imprescindible para hacer más democrática la gestión gubernamental, y tiene impactos que llegan hasta la dimensión política y económica. Ante la falta de respuesta de los actores tradicionales y de las instituciones a las nuevas demandas *posmaterialistas* y ante la consiguiente erosión de la legitimidad de las democracias liberales, empezaron a tomar cuerpo iniciativas de intervención pública que recibieron el nombre de nuevos movimientos sociales (Vallès 2006, 354).

Estos nuevos actores sociales constituyen un espacio de participación no cubierto por el Estado o los partidos políticos, una sociedad civil que actúa en pro de intereses colectivos, de nuevos intereses colectivos que, por otro lado, amplían el espacio político de “representatividad” de la esfera pública, o dicho con mayor precisión, amplían el universo de actuación de la gestión pública.

Estos movimientos sociales requieren de innovaciones gubernamentales que se correspondan con la variabilidad de las nuevas necesidades sociales que deberán ser incluidas en la agenda de políticas públicas. Estos enfoques participativos son valiosos en sí mismos porque rescatan la participación social como valor intrínseco de la cultura política.

La tendencia de revalorar cada vez más la participación social como medio para fortalecer o impulsar esquemas de desarrollo social sostenible, de legitimar las políticas sociales, colaborar con procesos de democratización social y generar una mayor credibilidad social en las instituciones políticas han creado nuevos cuerpos teóricos o paradigmas como el enfoque neopúblico o también referido como el enfoque neoweberiano o gestión en redes. Esto es, avanzar en la ruta de la democracia deliberativa y hacia la consolidación de una democracia participativa post poliárquica que llene los

espacios que ha dejado, para infortunio ciudadano, la democracia representativa. A decir de Joan Subirats (2012: 96) el homo institutionalis, al encontrarse incrustado o atrapado en las reglas institucionales formales o informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo, las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones.

Nos parece que estas reflexiones, llevadas al ámbito local, nos han señalado que la gestión participativa resulta ya no solo un gran reto, sin más bien una necesidad impostergable que permita ver materializado el gran puente teórico del desarrollo local sustentable en acciones que refuercen los esquemas democráticos participativos “desde lo local”, dirección en la que pensamos reside los resultados positivos de iniciativas de reforma democrática.

### **III. LA GESTIÓN NEOPÚBLICA O NEOWEBERIANA Y LA DEMOCRACIA**

Como ya se ha señalado, la participación ciudadana en el proceso de gestión de políticas públicas es un elemento fundamental para la legitimización de las instituciones públicas democráticas. Si bien es cierto que la sociedad actual es muy dinámica, debido entre otros factores a las innovaciones tecnológicas que han facilitado la comunicación en red, además de ser cada vez más reflexiva y crítica, también lo es que se debe avanzar hacia la institucionalización formal que rebase las coyunturas transitorias en las que normalmente se configura. En este sentido, la constitución de marcos jurídicos que propicien las iniciativas ciudadanas de democracia participativa son una condición *sine qua non* para su buen desarrollo y formalización.

Bajo el contexto anterior, la participación ciudadana puede hacer “evolucionar” un problema social al rango de un problema público. Gusfield (1981) citado por Subirats (2012: 131) distingue claramente entre “problemas sociales” y “problemas públicos” señalando que no todos los problemas sociales se convierten necesariamente en problemas públicos, es decir, en objetos de controversia política.

Según este autor, los problemas públicos representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político – administrativo emergente. En este sentido, la definición de un problema público es esencialmente una decisión política. En otras palabras, un problema se vuelve público sólo tras su inclusión en la agenda política.

Existe un concepto y práctica transversal en el contexto de la gestión pública que resulta especialmente delicado y toral para ganar terreno perdido a la confianza social en la cosa política: la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) del ejercicio del poder político en la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos. La falta de una verdadera rendición de cuentas, y no prácticas efímeras y políticamente coyunturales, ligado, claro, a los altos niveles de corrupción han minado, gota a gota, la confianza del ciudadano de a pie en la clase política, y por extensión, en la política misma. Sin duda alguna que este es un elemento sustantivo en la construcción de gobernanza en la gestión pública, y por tanto en el fortalecimiento democrático de las instituciones políticas multinivel, particularmente las del ámbito local por su naturaleza misma.

La gestión pública con alto componente de participación social es en sí mismo una reafirmación de la voluntad política democrática del gobierno que propicia una constante y transversal actividad de la sociedad civil en la definición del rumbo de la estrategia gubernamental, pero que adquiere muchas más fuerza y relevancia cuando existe un paralelismo con las propuestas de los partidos políticos ya que se generan fuertes “vínculos programáticos con el electorado”. Si bien esta congruencia político-programática es importante en la fase de diseño institucional para la acción gubernamental, más lo es durante el ejercicio mismo de gobierno pues refuerza la acción ciudadana en la consolidación de instancias democráticas de rendición de cuentas horizontales.

Si bien los partidos políticos constituyen, dentro del marco de una sociedad formalmente democrática, los elementos articuladores clave de la representación política (Luna, 2007: 392), la participación

ciudadana es un catalizador que legitima socialmente las políticas públicas y que contribuye a contrarrestar los niveles de corrupción en los ejercicios gubernamentales, especialmente en los espacios locales, institucionalizándose mediante las agencias ciudadanas que desarrollan funciones de contraloría social. Es este el objetivo deseado de la evolución de la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas como dinamizadores de la vida democrática desde lo local. Se trata pues de una democratización de la democracia en sus cuatro dimensiones fundamentales: representación, participación, deliberación e inclusión (Màiz 2010: 26).

Las nuevas articulaciones de *governance*<sup>19</sup> o gobierno en Red implican el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político; implican también un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de las redes plurales, y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos (Blanco y Gomà, 2002: 22). La gestión en Red implica importantes retos por enfrentar y resolver tanto en términos de funcionalidad (capacidad de afrontar nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas), como en términos de legitimidad, es decir, profundización democrática en clave más ciudadana y participativa.

La forma de articular nuevos procesos de gobierno local tiende a superar los estilos monopolistas, autosuficientes y jerárquicos. Los conceptos de red y de gobierno relacional aparecen como los nuevos referentes. Las redes locales representan dos dimensiones: su configuración participativa horizontal, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; y su configuración multinivel (Blanco y Gomà 2002:26). Estas redes de comunicación horizontal con interdependencias transversales, con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios democráticos de consenso social.

A decir también de Blanco y Gomà (2002:26), hablar de redes participativas implica no solo el reconocimiento de una pluralidad de actores sino la articulación de estos actores en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades, y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos. Y destaca tres rasgos de una red participativa:

- La existencia (...) de una estructura multimodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados.
- La interdependencia
- Una cierta institucionalización (...), es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinación.

Respecto a lo anterior y complementándolo, Ferraro (2009: 123) refiere a una serie de elementos que caracterizan el enfoque *neoweberiano*, destacamos el siguiente:

- Introducción de mecanismos que complementan (pero no reemplazan) la democracia representativa, incluyendo mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos en la gestión administrativa.

Bajo este enfoque, antes que buscar una actuación de tipo empresarial por parte de las agencias públicas, para asegurar su mayor eficiencia en términos cuantitativos, se pone énfasis en la apertura hacia la participación de organizaciones de los ciudadanos en las decisiones de política pública y en la gestión de los programas. El enfoque de redes políticas se complementa así con una *concepción activa de la ciudadanía*<sup>20</sup>, para desarrollar una gestión participativa, antes que una administración gerencial.

## VI. CONCLUSIÓN

Si bien es cierto que hay enormes esfuerzos, en cuanto a número y tiempo dedicado, de experiencias de participación ciudadana, así como importantes cuerpos teórico-metodológicos construidos a partir de estas experiencias, sin duda que hay mucho por hacer, sobre todo en la nada deleznable tarea de avanzar hacia su

---

<sup>19</sup> Las cursivas son del autor

---

<sup>20</sup> Las cursivas son del autor

institucionalización. La reflexión que hacemos en este trabajo sobre la gestión participativa, reforzando los planteamientos de la democracia deliberativa en cuanto a la legitimación de sus causas, procesos y resultados desde la perspectiva de los diferentes actores, consideramos puede ser una línea base factible de operacionalizar desde el ámbito lo local.

Existen marcos normativos que propician y facilitan la participación ciudadana en algunos de los momentos de las decisiones del quehacer gubernamental, y considera algunas figuras tales como consejos ciudadanos, agencias de participación ciudadana, agencias de desarrollo local, observatorios ciudadanos, etc, como formas posibles de institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública, sin embargo, consideramos que se requiere hacer mejoras sustantivas al actual diseño institucional, que recoja, entre otros puntos, los nuevos métodos requeridos para generar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones locales, así como en el análisis de las políticas públicas que se definan. Esto marcaría la ruta de vuelo para avanzar hacia una gestión democrática plena, o por lo menos, socialmente suficiente. En este sentido, nos parece que las mejores prácticas de participación ciudadana local se gestan fuera de los contextos formales institucionales, es decir, en los ámbitos de la dinámica social.

Se requiere de una buena dosis de voluntad política democrática de los gobiernos, y también de un gran esfuerzo de acción colectiva para encontrar la interlocución necesaria dentro de la estructura gubernamental. Estos retos, en muchos casos infranqueables, son elementos que abonan a la debilidad de una democracia.

Pero, aunados a los anteriores, existen otros grandes pendientes, a saber: los integrantes de los Consejos son personas realmente representativas de los distintos sectores sociales y productivos?; las autoridades políticas y gubernamentales no incidieron en las decisiones comunitarias para elegir a sus representantes?; los representantes sociales asisten a las reuniones de planeación y toma de decisiones con la información necesaria y pertinente?; se les da seguimiento puntual

a los acuerdos y se informa de los avances?; entre otras.

Habrán otros temas por tratar, de carácter más estructural, intrínsecos a la gestión participativa, tales como la cultura política, sobre todo cuando ésta es ampliamente heterogénea y que requiere de análisis y propuestas diferenciadas y ad hoc. En fin, véase y léase este trabajo como un mero acercamiento al tema comentado.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blanco, I. y Ricard G. (coords.), (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Editorial Ariel
- Dahl, R. (1989). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado. Por una Administración Pública, Democrática y Profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP
- Fishman, R. (2008). *Voces de la democracia, Colección monografías, 262*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Gusfield, J. R. (1981). *The culture of public problem. Drinking-driving and the symbolic order*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press.
- Ibarra, P. (2001). *Participación política y desarrollo humano*. En P. Ibarra y K. Unceta (Coords.). *Ensayos sobre el desarrollo humano* (pp. 109-135). Barcelona: Icaria, cooperación y desarrollo.
- Luna, J. P. (2007). *Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda, Política y Gobierno, Volumen XIV, 2, 391 – 435*
- Màiz, R. (2010). *Igualdad, sustentabilidad y ciudadanía ecológica. Foro Interno, 11, 13 – 43*.
- Subirats, J., *et. al.* (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencias Sociales
- Vallès, J. (2006). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política
- Villarreal, T. (2009). *Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León*. Caracas: CLAD