

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

María Teresa Villarreal Martínez

La participación ciudadana es un tema recurrente tanto en el ámbito político como en el académico; sin embargo, hay que distinguir entre diferentes tipos de participación y revisar el papel que juega el marco institucional para impulsar o limitar su alcance. El propósito del presente ensayo es examinar, desde la perspectiva de la gobernanza, el papel de la participación ciudadana en los procesos de política pública, así como las restricciones y oportunidades que ofrece su institucionalización.

En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir.

Sobre la democracia hay diversas visiones, no hay un único modelo sino varios y en la realidad los encontramos mezclados: liberal, republicana, deliberativa. En general, el término democracia designa «la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo» (Bobbio, 1989: 188). Es un proceso para alcanzar la libertad y la igualdad en dignidad y derechos para todos. Tiene que ver con la extensión del derecho de participar, que se basa en el reconocimiento de que el ciudadano alcanzó la mayoría de edad y debe decidir libremente su vida individual y colectiva.

Consideramos importante el tema de la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas porque constituye un elemento fundamental y condición de posibilidad para la gobernanza democrática, y puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social. Los cada vez más abundantes trabajos sobre la gobernanza definen a ésta como un proceso de dirección de la sociedad en el que intervienen coordinadamente el gobierno, el sector productivo y también la ciudadanía. Para que sea posible esta clase de gobernanza democrática, debe existir una sociedad civil que se integre activamente en el proceso

y asuma su implicación en la esfera pública y los asuntos colectivos como un ejercicio de construcción de ciudadanía.

En este ensayo revisaremos diferentes aportes teóricos en torno a la participación ciudadana, su vinculación con las políticas públicas y con la gobernanza. Luego analizaremos los riesgos y oportunidades implicados en la institucionalización de la participación, en particular a través de la figura de los consejos ciudadanos. En el último apartado presentamos una reflexión sobre los factores que restringen o amplían el alcance de la intervención ciudadana en las políticas públicas.

La participación y sus mecanismos formales

La ciudadanía es sólo una de las formas de participación en el espacio público. Cunill (1991, 1997) distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. Cada una puede describirse como sigue:

- Participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.
- Participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.
- Participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.
- Participación ciudadana es aquélla en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

Por su parte, Ziccardi (1998) indica que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. La primera es la que está

contenida en el marco legal y normativo. Y la autónoma es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad.

El tipo de participación al que referimos en el presente ensayo es la ciudadana institucionalizada relacionada con las políticas públicas, más allá de los procesos electorales que tienen como finalidad única la formación de la autoridad legítima.

Ziccardi (2004: 250) formula tres funciones de la participación ciudadana formal: «otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas».

Entre los instrumentos formales podemos distinguir los que implican una participación solamente de tipo individual, y los que contemplan una participación que puede ser individual o colectiva.

Entre los mecanismos individualizados destacan la consulta pública, el referéndum y el plebiscito, que pueden tener efectos vinculatorios o no. Estos instrumentos pueden emplearse para la conformación de una orientación general de las políticas, la definición de una agenda pública y sus prioridades, o la aprobación del marco legal que les dará fundamento. En México, el plebiscito y el referéndum están contemplados en el marco legal de más de 20 entidades federativas (Zayas Ornelas, 2007); las consultas públicas existen como una herramienta opcional y sus resultados no son obligatorios para la autoridad.

En cuanto a los instrumentos formales que pueden favorecer tanto la participación colectiva y organizada como la individual podemos mencionar las siguientes:

- **La iniciativa ciudadana** para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- **Los buzones ciudadanos** que permiten expresar opiniones, demandas y sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- **El monitoreo ciudadano**, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.
- **La contraloría social o ciudadana**, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.
- **Los comités y consejos de participación ciudadana**, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas

públicas. En otro apartado examinaremos las posibilidades que existen en el diseño institucional de este instrumento.

Estos mecanismos de participación mixta están contemplados en las legislaciones de distintas entidades del país, e incluso a nivel federal, con diseños diversos, atribuciones variadas y con un diferente grado de éxito o fracaso en su aplicación.

El diseño de estos mecanismos puede impulsar la participación de los ciudadanos de manera individual, o bien, colectiva, y dentro de esta última puede impulsarse la intervención de grupos ciudadanos autónomos, o bien, restringir la participación a las organizaciones creadas por iniciativa estatal.

Todos estos instrumentos de participación constituyen dispositivos del control social sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo, con el fin de «evitar la privatización de las decisiones públicas» (Cunill, 2007: 452). Unos son controles *ex ante* porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles *ex post* porque dan seguimiento a las acciones y resultados (Cunill, 2000).

El control que realiza la sociedad sobre las acciones del Estado puede llevarse a cabo mediante las acciones de evaluación de políticas o de servicios, o mediante la participación en la confección de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios. La realización del control social permite diseñar diferentes mecanismos de participación ciudadana como pueden ser los referendos y plebiscitos de carácter vinculatorio para orientar las decisiones, la gestión directa de servicios públicos por parte de organizaciones sociales, las contralorías ciudadanas para vigilar el uso de los recursos públicos, los consejos de carácter consultivo o resolutorio que participen en la formulación y diseño de las políticas.

Sin embargo, para Cunill (2000) la eficacia de estos controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal. Además, considera que un control efectivo debe tener capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos.

Además, la participación «puede configurarse como participación administrativa o como participación política» (Cunill, 2008: 118). La participación ciudadana que apela a la racionalidad instrumental, que contempla sólo a los beneficiarios o directamente involucrados, sólo es administrativa, despolitizada, no implica redistribución real de poder social, sino legitimación de los poderes establecidos.

En cambio, la participación ciudadana con carácter político busca intervenir en la determinación de los fines, los valores y los intereses sociales apelando a la racionalidad comunicativa mediante la presentación de argumentos racionales. «Además, ella tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales subrepresentados en la formación de las decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía» (Cunill, 2008: 125).

Los diferentes modelos de democracia enfatizan distintas modalidades e intensidades de participación ciudadana. En la democracia de corte predominantemente liberal, donde lo primordial es proteger las libertades individuales y limitar el poder estatal, se impulsa la participación convencional por la vía electoral. Mediante las elecciones se legitima la libertad de acción de los políticos para que atiendan los problemas públicos, sin requerir necesariamente de la participación de los ciudadanos, pues para representar a los ciudadanos fueron electos. «El pueblo no puede hacer nada por sí solo, sino que debe remitir todo a sus ministros, o bien, a sus representantes» (Bobbio, 2003: 454).

La democracia republicana está basada en la civilidad que es el conjunto de actitudes y conductas sociales que muestran virtud cívica y buena ciudadanía, y se manifiesta en un tejido denso de asociaciones que practican una solidaridad que supera las fronteras del propio grupo familiar y de amigos. Mientras más capital social exista, más amplia la civilidad y más intensa la participación de los ciudadanos orientada al bien público (Petit, 1999).

Citando a Arendt y a Aristóteles, Gargarella (1999: 4) señala que lo distintivo de la república es «la posibilidad de una intervención activa, compartida, colectiva, deliberada, sobre nuestro propio destino».

En el modelo de la democracia deliberativa el debate público de los ciudadanos libres e iguales es el centro de la toma de decisiones políticas legítimas. En el intercambio de argumentos participan no sólo los expertos sino todos los ciudadanos afectados por una temática, y se confía en la capacidad de los individuos de ser racionales, de comunicarse, de dar y entender argumentos (Cohen, 1998).

Gobernanza como participación en política

Para Aguilar, la política pública es el conjunto de «acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; [...] que

dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad» (2009: 14).

Uvalle afirma que «lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación» (2005: 355).

En una visión tradicional de la política y del ejercicio gubernativo, la decisión sobre qué fenómenos constituyen un problema público que merece ser atendido era tomada exclusivamente por el gobierno, si acaso con la participación de algunos selectos actores sociales afines al régimen, o suficientemente poderosos como para obligar al gobierno a que los tomara en cuenta, y el resto de los integrantes de la sociedad quedaba conformado por lo que Cunill (2008: 116) llama «ciudadanos privados», interesados en el ejercicio pasivo de sus derechos.

Las formas de ejercicio gubernativo desarrolladas desde finales del siglo pasado en algunos países con regímenes democráticos y sistemas sociales diferenciados, han ido reconociendo que otros actores extragubernamentales tienen mucho que decir a la hora de decidir qué asuntos constituyen un problema social que merecen ser atendidos mediante políticas públicas (Aguilar, 2006: 83). Entre estos actores que no son gubernamentales figuran entes del sector económico y también del sector de la sociedad civil, unos con más peso y capacidad de influencia que otros, según sea el desarrollo histórico de las relaciones sociales y gubernamentales en una comunidad específica.

Esta forma de dirección de la sociedad con la participación de actores gubernamentales y extragubernamentales es lo que se conoce como gobernanza, que es la conceptualización de una nueva relación gobierno-sociedad. Los diferentes desarrollos teóricos sobre la gobernanza adjudican distintos roles y una intensidad diversa al involucramiento del gobierno y de los actores sociales en los procesos de políticas públicas.

Sin embargo, para Aguilar la gobernanza tampoco implica que «los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa» (Aguilar, 2006: 94). Incluso puede hablarse de gobernanza en el contexto de sociedades débiles con gobiernos fuertes y protagónicos (2009: 95). Entonces habría modelos de gobernanza más participativos que otros, o bien, más democráticos que otros, esto dependerá de las relaciones que se han conformado históricamente entre el Estado y los diferentes grupos de la sociedad.

Vale la pena, por tanto, tomar en cuenta las precisiones de Prats, en el sentido de que la gobernanza para que sea democrática implica la inclusión simétrica no sólo de los sectores público y privado, sino también del sector cívico-social. Para ello, es necesario que «los intereses sociales tengan la oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional» (2006: 28).

Un estilo de ejercicio gubernativo como el descrito requiere de ciertas precondiciones para que sea posible, entre las que destacan una sociedad con clara diferenciación funcional, con actores independientes y capaces de autogobierno y autorregulación, formas de coordinación social independientes del Estado, como son un mercado competitivo y redes sociales solidarias.

Además, esta gobernanza a la que nos referimos implica la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, la existencia de actores sociales individuales y organizados que se reconocen ciudadanos, aceptan la pluralidad presente en la comunidad y se saben corresponsables en la definición y realización del destino colectivo como una forma de ejercer sus derechos y obligaciones ciudadanas.

La institucionalización de la participación: inclusión y exclusión

Una cuestión fundamental en la gobernanza se refiere a si las políticas públicas deben ser simplemente el resultado de la libre competencia entre preferencias y proyectos sociales donde prevalezcan los intereses de los grupos mejor organizados y con mayor habilidad y poder para hacer valer sus propuestas. O bien, si deben institucionalizarse mecanismos que pretendan otorgar igualdad de oportunidades para participar a los diferentes grupos en los procesos de políticas públicas.

En este sentido, Mariñez (2009) afirma que para consolidar instituciones democráticas de calidad éstas deben construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana en la confección de las decisiones públicas.

Para que el proceso quede completado falta que los ciudadanos ocupen esos espacios y utilicen las herramientas participativas, las transformen y las amplíen, ya que los mecanismos institucionalizados pueden ser puertas anchas de libre acceso para influir en la gestión gubernativa, o bien, puertas estrechas y llenas de filtros. Como señala North (1995), las reglas formales suelen favorecer el intercambio social y político (nosotros decimos la participación ciudadana), pero no todo el intercambio.

La participación ciudadana y su institucionalización formal están vinculadas a modelos específicos de democracia. Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien, plantear la participación ciudadana como eje transversal que atraviesa todo el ejercicio gubernativo no es tan sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad.

Estos cambios hacia una democracia participativa que ciudadaniza y hace públicos los procesos de definición y diseño de políticas enfrentan siempre resistencias fuertes por parte de actores acostumbrados a una participación reducida y selecta, que no los obligue a dar razón a otros de las decisiones que se toman, o a revelar y someter a escrutinio los motivos por los que se favorece una determinada política pública y, con ello, una determinado proyecto y futuro sociales.

Gomá y Blanco (2002) señalan que al implementar mecanismos de participación éstos pueden resultar poco plurales, favorecer a unos cuantos actores sociales con intereses no muy diversos, y con ello la gobernanza que se construye es elitista.

North (1995) advierte que las instituciones, incluso las reglas formales, suelen crearse para servir a los intereses de quienes tienen mayor poder de negociación. Por eso en ocasiones ocurre que las instituciones crean monopolios en vez de condiciones de competencia y restringen oportunidades en lugar de acrecentarlas. Aplicado esto al tema que nos ocupa, la institucionalización de la participación puede fomentarla o limitarla, darle un matiz plural o elitista.

Aquí entramos al asunto de la brecha que suele darse entre el diseño y la implementación de una política pública, o bien, entre lo que indican las reglas formales y su cumplimiento por parte de las agencias de la administración pública.

Las instituciones formales juegan un papel primordial en la probabilidad de que esta brecha de la implementación se amplíe o se abrevie. North (1995) observa que los cambios que se efectúen en las instituciones formales no siempre van al mismo ritmo de las transformaciones en las instituciones informales. Las reglas formales pueden cambiarse de un día para otro, pero las instituciones informales que se expresan en la cultura de una sociedad cambian lentamente y no siempre en el mismo sentido y dirección que las reglas formales.

También Grindle (2009) señala que cuando no se toma en cuenta el contexto económico, político y social, una política bien diseñada puede

fracasar o desviarse de los objetivos iniciales. En este contexto juegan un rol importante los diversos actores económicos y sociales, unos con más poder y capacidades que otros para exigir beneficios, presionar para que las políticas no los afecten y endosar los costos a los individuos y grupos desorganizados y con menos oportunidades y habilidades para influir en la dirección de la sociedad.

Por eso Peters (2004: 87) advierte que en la gobernanza existe el riesgo de que la participación ciudadana se traduzca en un «pacto de simulación», donde las organizaciones de la sociedad civil pierden autonomía y sólo legitiman el quehacer gubernativo.

Cunill (2008: 118) observa también que algunos enfoques de gobernanza restringen la ciudadanía a «los implicados» o *stakeholder*, impulsan la participación en ámbitos exclusivamente administrativos, promueven una visión de la democracia limitada al control gerencial que despoja a la participación de su carácter político y ciudadano.

Hay una nueva tendencia en la administración pública que busca reducir costos, incrementar la eficiencia, limitar el poder del Estado, y para ello puede invocar la participación de actores no gubernamentales en los procesos de políticas públicas, aunque por lo general se prioriza el involucramiento de los del sector lucrativo (Peters, 2004: 94).

Esta nueva forma de emprender la gestión pública no tiene como objetivo prioritario la construcción de instituciones democráticas, pero puede coadyuvar a ello cuando propicia que la administración pública se vuelva más permeable a los intereses y demandas de los ciudadanos, aunque los considera únicamente como clientes y consumidores.

El contexto, las instituciones informales y la historia de las relaciones gobierno-sociedad determinarán las probabilidades de éxito de una combinación de mecanismos de participación y de gerencia que logren a la vez incrementar la eficiencia y profundizar la democracia.

Otra tendencia es la que pretende priorizar la eficiencia y modernización de la gestión pública, recurriendo para ello a mecanismos donde participan los expertos, con la idea de que así saldrán a la luz las mejores políticas. Se trata de una visión normativa que considera el proceso de las políticas públicas como puramente técnico (Majone, 2004).

En esto caso ocurre lo que observan Meny y Thoenig (1992) cuando se deja en manos de terceros la formulación de la política, que entonces estos actores controlan el proceso y quienes aparecen públicamente como decisores en realidad sólo ratifican y legitiman resoluciones ya tomadas.

Esta visión que favorece lo técnico ignora el hecho de que las políticas son parte de un proceso social, cultural y político más amplio en el que también influye la historia colectiva referente a las relaciones de los diferentes actores sociales entre sí, la construcción de su autonomía o dependencia mutua, su interacción con el Estado, y las experiencias exitosas o fallidas de acción colectiva para enfrentar problemas comunes en el pasado.

Rein y Rabinovitz (1978) advierten que cuando es sistemática la exclusión de algunos grupos sociales de la discusión pública y de los mecanismos institucionalizados de participación, entonces la desconfianza crece, se debilita el consenso necesario para apuntalar las políticas y se pierde credibilidad en las reglas formales.

Los consejos ciudadanos como instrumento de participación

Los consejos ciudadanos constituyen uno de los instrumentos más utilizados en gran cantidad de países para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos, ya sea en gobiernos nacionales, estatales o municipales. En ocasiones se crean consejos de manera no sistemática, pero en otras forman parte de una política pública de participación ciudadana que atraviesa toda la gestión de gobierno.

En cualquier caso, el diseño institucional de los consejos ofrece diferentes posibilidades, todas relacionadas con el grado de democratización del régimen y de la sociedad, y con el tipo de ciudadanía que se pretende construir. Así, en algunas sociedades se crean consejos gestores en los cuales los ciudadanos se introducen por completo en los procesos de políticas, desde la definición de los problemas públicos que serán atendidos, hasta el diseño, implementación y evaluación de las acciones públicas. En otras sociedades, los consejos son exclusivamente de carácter consultivo, y sus sugerencias y opiniones no tienen carácter obligatorio para la autoridad gubernamental, que se reserva la decisión sobre los problemas que serán atendidos, el diseño y la ejecución de los programas, y a veces hasta la evaluación de su actividad.

En el Cuadro 1 presentamos diferentes opciones de diseño institucional de los consejos ciudadanos.

Cuadro 1. Opciones en el diseño institucional de consejos ciudadanos

Integración
Sólo ciudadanos
Mixta: funcionarios y ciudadanos, con presencia mayoritaria de ciudadanos
Mixta: funcionarios y ciudadanos, con presencia mayoritaria de funcionarios
Representación de consejeros ciudadanos
Participación individual
Participación como representante de una organización (cámara empresarial, universidad, sindicato, asociación civil)
Participación como representante de la sociedad
Participación como representante de un sector social: discapacitados, adultos mayores, mujeres, comunidad LGBTT, jóvenes, indígenas, usuarios de servicios
Mecanismo de selección de consejeros ciudadanos
Elección abierta
Elección restringida a miembros de un sector
Elección por el Congreso luego de una convocatoria pública
Designados por organizaciones específicas
Designados por autoridades gubernamentales
Permanencia en el cargo
Fijada con criterios temporales
Fijada por el cumplimiento o no de ciertos requisitos
Remoción discrecional por parte de autoridad gubernamental
Remoción por iniciativa de grupos de la sociedad
Presidencia
Presidido por un funcionario
Presidido por un ciudadano designado por la autoridad
Presidido por un ciudadano designado por los consejeros
Presidencia rotativa
Voto de calidad en caso de empate
Atribuciones de consejeros ciudadanos
Opinión, consulta y asesoría
Determinación de objetivos y metas
Diseño de políticas
Gestión de políticas
Seguimiento
Evaluación
Vigilancia
Aplicación de sanciones
Funcionamiento
Sesiones públicas
Sesiones privadas
Acuerdos por mayoría
Acuerdos por consenso
Elaboración propia

Resulta evidente que no hay una única forma de implementar los consejos ciudadanos. Las reglas pueden establecer criterios específicos para su integración y funcionamiento, o pueden ser omisas y dejar la puerta abierta a la discrecionalidad.

En regímenes democráticos con sociedades civiles participativas, la tendencia será a diseñar consejos con participación mayoritaria o exclusiva de ciudadanos, procedentes de un abanico amplio de organizaciones de todos los sectores (económico, académico, sindical, asistencial y cívico); el mecanismo de integración será electivo, ya sea por parte del Congreso o con participación de la sociedad; la presidencia quedaría definitivamente a cargo de un ciudadano seleccionado por los mismos consejeros; las atribuciones del consejo serían amplias y de carácter decisorio, no solo consultivo; sus sesiones serían obligatoriamente públicas, y los documentos relacionados con la actividad del consejo estarían puestos a disposición de cualquier ciudadano en cualquier momento. La instrumentación de esta clase de consejos constituye un aporte significativo a la construcción de ciudadanía solidaria, que reconoce su papel en la determinación y logro del destino colectivo.

En regímenes autoritarios con sociedades con un débil capital social y escasas prácticas de solidaridad, los consejos tendrían una participación mayoritaria de funcionarios, los consejeros ciudadanos serían designados por la autoridad o por las organizaciones privadas con mayor poder y capacidad de influencia, por lo que los consejos no serían representativos de la sociedad sino de grupos de interés. Las sesiones no serían públicas, sus atribuciones formales serían sólo de carácter consultivo. La autoridad en turno designaría al presidente y podría removerlo a discreción. Con la implementación de consejos de este tipo se pone de manifiesto una visión del ciudadano como menor de edad, o bien, se le ve con sospecha. Por eso se recurre preferentemente a los grupos de interés y a los expertos, con lo que existe el riesgo de que los consejos legitimen políticas alejadas de las demandas y necesidades sociales, y cercanas a los intereses mercantiles de unos cuantos.

El alcance de la participación ciudadana

La gobernanza democrática, entendida como un proceso que se construye con la inclusión amplia y equitativa de los actores políticos, sociales y económicos, requiere diseñar e implementar de modo prioritario una política de estímulo a la colaboración social en la definición

de los problemas públicos y en la toma de decisiones en función de necesidades públicas; una política de esta naturaleza abre la puerta a la participación de los ciudadanos individuales y organizados de todos los sectores, de modo que se conviertan en contrapeso de las decisiones y actuaciones del gobierno.

En la gobernanza, el diálogo simétrico constante es el marco de la relación entre gobierno y ciudadanos. En este sentido, la participación ciudadana «serviría para mejorar la calidad de las políticas y decisiones públicas con un propósito mayor: la ampliación de los espacios públicos para reforzar los derechos de ciudadanía» (Mariñez, 2009: 19).

Si participar en las políticas públicas es una forma de ejercicio de ciudadanía, entonces hay que advertir la existencia de desigualdades que impiden el ejercicio pleno de los derechos. Este contexto debe ser tomado en cuenta cuando se pretende crear formas institucionalizadas de participación, pues se corre el riesgo de que estos nuevos instrumentos sean monopolizados por aquellos actores no gubernamentales con mayor habilidad y capacidad de organización e influencia efectiva, con lo que la institucionalización de la participación contribuiría paradójicamente a ampliar y profundizar la exclusión.

Sobre la institucionalización de la participación ciudadana de manera formal y mediante normas, queda pendiente resolver la cuestión de «cuánta institucionalización es requerida, de manera que no asfixie la autonomía social y a la vez no torne vulnerable la participación ciudadana» (Cunill, 2008: 127).

Aquí juegan un papel importante las reglas formales que obliguen a poner a disposición de todos, en cualquier momento, información pública útil y utilizable; la publicidad de los procesos de toma de decisiones incluso tratándose de consejos ciudadanos, pues no se puede presumir que siempre actuarán en interés público.

El alcance que pueda tener la participación de los ciudadanos en las políticas está determinado, por un lado, por la democratización del régimen y las reglas formales, y por otro, por la democratización de la sociedad, es decir, el grado de difusión de los principios democráticos en el conjunto de las relaciones sociales (Vargas Cullell, 2008).

En el Cuadro 2 enlistamos los factores que pueden limitar o inhibir la participación de los ciudadanos en los procesos de políticas públicas, unos obstáculos dependen del grado de democratización del régimen político y otros de la democratización extrarrégimen:

**Cuadro 2. Limitaciones intra y extrarrégimen
a la participación ciudadana**

Limitaciones a la participación ciudadana	
Régimen político y reglas formales	Extrarrégimen (sociedad)
Elecciones cuestionadas	Desconfianza hacia leyes e instituciones
Falta de certeza, legalidad, imparcialidad y equidad.	Desconfianza en los demás
Ejercicio autoritario del poder	Falta de solidaridad más allá de familia y amigos
Discrecionalidad	Intolerancia hacia la diferencia y la pluralidad (en ideas, creencias, identidades)
Falta de transparencia y rendición de cuentas.	Discriminación (por edad, género, sexo, raza, religión, ideas políticas)
Fallas en sistema de contrapesos	Escasez de asociaciones y grupos altruistas
Fallas en sistema judicial: parcialidad, lentitud, inequidad	Ausencia de cooperación para solucionar problemas colectivos
Congreso capturado por intereses partidarios	Prácticas autoritarias al interior de familias, escuelas, empresas
Ausencia de mecanismos para garantizar ejercicio de derechos	Ausencia de deliberación social pública sobre asuntos colectivos
Ausencia del reconocimiento constitucional del derecho ciudadano a participar en las decisiones y asuntos públicos	Ausencia de medios de comunicación independientes, plurales y abiertos a la sociedad
Mecanismos de consulta y participación social ausentes, insuficientes, y/o sin efecto vinculatorio	Relaciones sociales supeditadas a maximizar interés individual (costo/beneficio)
Criminalización/judicialización de movilizaciones y protestas sociales	Apropiación y/o mercantilización de espacios y bienes públicos por grupos de poder político y/o económico

Elaboración propia

Por parte del régimen político, es indispensable la existencia de un marco legal e institucional que no sólo reconozca y tutele los derechos, sino que también contemple mecanismos eficaces que posibiliten su ejercicio, incluyendo el derecho a participar en los asuntos públicos.

Sin un régimen político democrático será más difícil la democratización de la sociedad. Vargas Cullell (2008) afirma que es a partir de la

experiencia de ciudadanía en el ámbito del régimen político participando en la formación de la autoridad legítima, que las personas descubren que la democracia también puede transformar el resto de la vida social.

Sin embargo, las reglas e instituciones no marcan el límite definitivo de la participación ciudadana, pues en ausencia de canales formales los ciudadanos pueden emprender acciones colectivas que obliguen a la apertura democrática del régimen. La historia reciente muestra que esto ha sucedido en varias naciones, entre ellas México, en donde las movilizaciones ciudadanas impulsaron cambios que, de manera paulatina, llevan a la inclusión de más actores sociales en la formación de las decisiones públicas.

La democratización de los canales institucionalizados de participación depende también de la existencia de múltiples espacios públicos informales donde, sin restricciones, se publicite la diversidad de identidades y visiones, y se discuta con apertura sobre las necesidades colectivas y sus diferentes interpretaciones.

Habermas (2005) advierte que estos espacios informales están más expuestos al predominio de asimetrías, a la represión y al conflicto; sin embargo, su libertad y ausencia de reglas formales permiten una mayor inclusión y espontaneidad que en los espacios formales, y una mayor riqueza en la aportación y construcción de significados colectivos.

En esta esfera pública societal es donde es indispensable la deliberación abierta de los diferentes actores no gubernamentales con respecto a la ampliación del reconocimiento de derechos e identidades, que luego pueden llegar a discutirse en los espacios formales, pues la sociedad civil constituye una «sede donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimidad y nuevos espacios de consenso basados en la tolerancia y el debate» (Mariñez, 2009: 18).

Como señala Habermas (2005), la vitalidad y la novedad fluyen con más fuerza en las comunidades de comunicación no formales, y en ellas se construyen las capacidades sociales para ampliar el alcance de la influencia de los ciudadanos en la estructuración de políticas públicas incluyentes, democráticas y eficientes.

La construcción de una gobernanza democrática demanda la participación de ciudadanos dialogantes y solidarios, más que individuos ocupados en maximizar su propio interés. Urge, por tanto, ampliar la reflexión sobre las mejores herramientas institucionales que impulsen la intervención a la vez crítica, vigilante y cooperadora de los ciudadanos en la gestión pública, para orientarla hacia el bienestar colectivo.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- . (2009). «Marco para el análisis de las políticas públicas». En Mariñez F. y V. Garza Cantú (Coord.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: EGAP/CERALE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-31.
- Bobbio, Norberto. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: FCE.
- . (2003). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Cohen, Joshua. (1998). «Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa». En *Metapolítica*, Vol.4 Núm. 14.
- Cunill Grau, Nuria. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.
- . (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD y Nueva Sociedad.
- . (2000). «Responsabilización por el control social». En CLAD, *Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana*. Caracas: CLAD, BID, Eudeba, pp. 269-327.
- . (2007). «La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer». En Acuña, Carlos H. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado, pp. 425-462. [Recuperado en: <http://www.modernizacion.gov.ar/images/publicaciones/230.pdf>, el 18 de mayo de 2009].
- . (2008). «La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada». En Mariani, R. (Coord.) (2008), *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Vol. II. PNUD-UE, pp. 113-138. [Recuperado en: http://www.undp.org.mx/Doctos/contribuciones_al_debate_vol_ii.pdf el 14 de mayo de 2009].
- Gargarella, Roberto. (1999). «El republicanismo y la filosofía política contemporánea». En Borón, Atilio, *Teoría y filosofía política, la tradición clásica y las nuevas fronteras*. Buenos Aires: CLACSO.

- [Recuperado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/teoria1/gargare.rtf>, el 8 de marzo de 2009].
- Gomá, Ricard y Ismael Blanco. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa.
- Grindle, Merilee. (2009). «La brecha de la implementación». En Mariñez F. y V. Garza Cantú (Coord.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: EGAP, CERALE, Miguel Ángel Porrúa. pp. 33-51.
- Habermas, Jürgen. (2005). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Majone, Giandomenico. (2004). «La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla». En Pardo, M. C. (Comp.), *De la administración a la gobernanza*. México: Colegio de México. pp. 143-182.
- Mariñez, Freddy. (2009). «Introducción: ¿para qué sirve la participación ciudadana?». En Mariñez, F. (Coord.), *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*. Monterrey: EGAP, CORPES, Festival Internacional Santa Lucía, Fondo Editorial Nuevo León. pp. 17-31.
- Meny, Yves y Jean C. Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel.
- North, Douglas C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Peters, Guy. (2004). «Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles». En Pardo, M. C. (Comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México. pp. 69-100.
- Pettit, Philip. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. España: Paidós.
- Prats I Catalá, Joan. (2006). *Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas*. Seminario internacional sobre modernización del Estado, Buenos Aires, Argentina. [Recuperado en www.modernizacion.gov.ar/pdf/seminario01/Conferencia_Internacional_Joan_Prats.pdf, el 25 de mayo de 2009].
- Rein, Martin y Francien F. Rabinovitz. (1978). «La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción». En Aguilar Villanueva, L. F. (2000), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 147-184.

- Uvalle Berrones, Ricardo. (2005). «Ciudadanía y administración pública». En León y Ramírez, J. C. y J. C. Olvera García (Coords.), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. México: El Colegio de México. pp. 143-169.
- Vargas Cullell, J. (2008). «Democratización y calidad de la democracia» En Ochoa González, O. (Coord.) (2008). *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México: una reflexión sobre sus instituciones*. México: ITESM (EGAP)-Miguel Ángel Porrúa. pp. 11-41.
- Zayas Ornelas, León David. (2007). «Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país». En *Noésis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. Vol. 16, núm. 032. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 176-204. [Recuperado en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=85903208&iCveNum=10005>, el 24 de julio de 2009].
- Ziccardi, Alicia. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- . (2004). «Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local». En Ziccardi, A. (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, pp. 245-271. [Recuperado en http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/, el 17 de mayo de 2009].