
¿ES POSIBLE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MÁS ALLÁ DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES?

Juan Antonio TAGUENCA BELMONTE
y Gabriela Yolanda CASTAÑÓN GARCÍA
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

RESUMEN

Para contestar a la pregunta que nos hemos planteado es preciso tener en cuenta que existe una relación imbricada, permanente, compleja y cambiante entre democracia, actores sociopolíticos –nuevos o no–, sociedad civil, participación ciudadana y políticas públicas, en todo su ciclo; y que en todo caso los movimientos sociales que se den van a depender de las formas conflictivas y no de esas relaciones imbricadas. Cada una de las relaciones planteadas reúne en su entorno a actores –con o sin agencia, pero, en todo caso, en busca de ella–, reglas, estrategias y prácticas.

De hecho, su definición y características tienen su razón de ser bajo el marco conceptual que los reúne estrechamente en una madeja de relaciones que sólo analíticamente es posible distinguir. Es por ello que en este artículo hemos optado por agruparlos en un camino de ida y vuelta que, sin ser exhaustivo, nos da cuenta de cuáles son las posibilidades y sentidos de su desarrollo.

Palabras clave: nuevos actores sociopolíticos, democracia, sociedad civil, participación ciudadana, evaluación de políticas públicas

CAN CITIZEN PARTICIPATION EXIST BEYOND SOCIAL CHANGE?

ABSTRACT

To answer the question we posed to be taken into account that there is an imbricates, ongoing, complex and changing relationship between democracy, socio-political, new actors, civil society, citizen participation and public policy throughout its cycle; and that in any case the social movements that are given will depend on the

conflicting or overlapping forms of these relationships. Each of the relationships in their environment posed together actors with or without agency, but in any case, searching for hers, rules, strategies and practices.

In fact, its definition and characteristics are its reason for being under the conceptual framework that brings together closely in a tangle of relationships that is only possible to distinguish analytically. That is why in this article we have chosen to group them on a path back and forth, without being exhaustive, we realize what are the possibilities and directions of its development.

Keywords: New sociopolitical actors, democracy, civil society, civic participation, public policy evaluation.

MARCO PRELIMINAR

El proceso democratizador en México ha supuesto algunos cambios en la forma de hacer política y de organizar sus acciones. En este sentido, las políticas públicas y sociales¹ se han direccionado a fin de dar cabida a una mayor participación ciudadana, si no en la toma de decisiones que afectan a la esfera pública en muchos casos, sí como una voz importante que debe ser escuchada a la hora de planificarlas, desarrollarlas y evaluarlas.² Este proceso, derivado de un ajuste mayor en la correlación de fuerzas políticas, que buscan la ampliación de su poder político a través de un acercamiento a la ciudadanía,³ también ha derivado en la institucionalización de arbitrajes del campo de competencia de representación popular y de la transparencia como factor indispensable para la redición de cuentas.⁴

Estamos, pues, ante un nuevo marco de la esfera pública, novedoso para México, que reclama la construcción de una ciudadanía informada y competente en lo que se refiere a la articulación de sus intereses comunes, con base en estrategias bien fundamentadas y plausibles. Pero que también solicita nuevas e imaginativas formas de relación entre la Política y la Administración Pública con dicha ciudadanía en diversos niveles: nacional, estatal, local e, incluso supranacional.⁵

La evolución apuntada alcanza a todo el proceso de la política pública y social: diseño, implementación y evaluación. En cuanto al primero de ellos, la toma de decisiones viene acompañada por el escrutinio de las necesidades expresadas por la población, que se transforman en prioridades de agenda, correspondiendo entonces éstas con las reclamaciones de atención por parte de la ciudadanía. Con relación a la segunda, la política pública y social atiende a la prioridad, no con base en los tiempos políticos sino a las disponibilidades de recursos priorizados y su aplicación racional, que atiende a la relación de costes y beneficios sociales con eficiencia y eficacia de bien público, no de mercado. Durante la evaluación, los resultados de la política pública y social se observan y analizan a través de diversos modelos,⁶ poniéndose en el fiel de la balanza su idoneidad y, por tanto, su modificación, continuación, desarrollo o conclusión. Aunque para ello no debemos olvidar que:

La evaluación de políticas sociales está atravesada por decisiones políticas en términos de definición de prioridades sociales, distribución de recursos y, en última instancia, de poder. Por ello las reflexiones producto de la evaluación respecto a la importancia de un programa, su significado, el de sus logros y la efectividad alcanzada reflejan un proceso de toma de decisiones y establecimiento de prioridades. Asimismo, los juicios valorativos sobre esas dimensiones se relacionan con los intereses de los actores que realizan la evaluación (García, s.f.:2).

El proceso señalado en un país democrático como el nuestro es transparente y participativo en diverso grado. Ello no quiere decir que no existan dificultades: comenzando por las de comprensión y organización social, política y de administración pública. Pese a éstas, es necesario que la ciudadanía se involucre de forma decidida en el monitoreo de políticas que repercuten en forma decisiva en su bienestar. En este sentido, la labor del investigador es fundamental, pues su conocimiento experto permite evaluar con conocimiento de causa todo el proceso y establecer su idoneidad en términos de costes sociales y económicos, haciendo comprensible al lego la acción política, sus derivaciones y sus consecuencias.

NUEVOS ACTORES SOCIOPOLÍTICOS

Del lado de la política, la crisis de los actores tradicionales en democracia –los partidos políticos– ha dado lugar al surgimiento de nuevos actores que gravitan en torno a ella, influyéndola de forma decisiva. Nos referimos a grandes empresas, organismos tecnocráticos, corporaciones y medios de comunicación que: “influyen eficazmente en la toma de decisiones públicas por fuera de los partidos” (Pasquino, 1981:12).

Por otro lado, han aparecido actores nuevos de otra índole, que inicialmente se configuraron como organizaciones no gubernamentales, y que posteriormente han tomado el nombre de organizaciones de la sociedad civil. Éstos se diferencian de los anteriores por no estar vinculados a intereses particulares, sino colectivos. Además se distinguen de los partidos, en que no buscan el poder político, sino controlarlo, al tiempo que hacer oír su voz en la toma de decisiones públicas.

Nos referimos, por ejemplo, a las organizaciones ecologistas, de defensa de los derechos civiles –los que defienden la no discriminación por preferencias sexuales son paradigmáticos de los mismos, pero también están la defensa de la igualdad de género y en contra de la discriminación por raza, etnia o religión–, de defensa de los derechos humanos, etc.⁷

La existencia y éxito de estas organizaciones denota cierta deslegitimación de los actores que tradicionalmente han ocupado la representatividad política –los partidos políticos–, lo que implica que la ciudadanía busca organizarse para controlar y defender aspectos que les son importantes fuera de los canales institucionales democráticos tradicionales de representación de la esfera pública, que perciben como poco funcionales para conseguir objetivos políticos que consideran primordiales e irrenunciables: defensa del medio ambiente, políticas no discriminatorias, defensa de derechos humanos, por ejemplo.

A estos nuevos actores, organizados en torno a la defensa de ámbitos concretos, hay que añadir otros actores –más sociales que políticos, pero con incidencia en la política– que, aunque carezcan

de organización y dirigencias concretas, y se sitúen en defensas contingentes, son relevantes para comprender la relación entre el poder político y la ciudadanía. Nos referimos aquí a los que integran los movimientos sociales.

Los movimientos sociales pueden dividirse entre viejos, relacionados con las formas de lucha obrera y estrategias clásicas de reivindicación –huelgas y manifestaciones, sobre todo– y nuevos, con diversificación de ámbitos de reivindicación y estrategias novedosas –utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para la convocatoria, seguimiento, e incluso como mecanismo, de la reivindicación, por ejemplo–.

Las características que distinguen estos nuevos movimientos sociales de los viejos son las siguientes:

- Recelan de la centralización y de la delegación de la autoridad en unos dirigentes.
- Se resisten al control y buscan la autonomía; por lo tanto, no se trata tanto del acceso al poder del Estado, sino de la búsqueda de espacios de autonomía frente a él.
- Proponen una dimensión expresiva, y no tanto materialista en cuanto a las metas a alcanzar.
- Abordan cuestiones concretas (feminismo, ecologismo, etc.) y no proponen estrategias de transformación global de la sociedad (Neveu, 2002:107 y ss.; citado por Minguijón y Pac, 2013: 366).

De todas formas, la participación e importancia de los nuevos actores sociopolíticos en la esfera pública depende del tipo de democracia existente en una sociedad dada. Y esto independientemente de que estemos ante su forma organizada –a través de las organizaciones de la sociedad civil, nacionales y transnacionales– o de su forma no organizada –nuevos movimientos sociales–.

Democracias más deliberativas y radicales son más propensas a la participación ciudadana y favorecen la relación de los nuevos actores sociopolíticos con los tomadores de decisión en la esfera pública. Por el contrario, democracias más liberales y republicanas no favorecen dicha relación.

Esto es así, porque, aunque estos nuevos actores sociopolíticos no buscan el poder, sí buscan controlarlo e influir en él. Esto genera recelo en los políticos y administradores públicos, que basan sus decisiones en el “conocimiento experto”, descartando que el lego pueda decir algo valioso que ayude a la conformación de las políticas públicas. En este sentido:

La participación de la ciudadanía en la esfera pública puede manifestarse de múltiples maneras. Sin embargo, detrás de cada forma de entender, hacer, promover o dificultar la participación hay un determinado sistema de normas y valores. Este sistema de normas y valores se materializa a través de distintas formas de concebir la democracia, distintos diseños institucionales o distintas formas de actuación en la vida política y social de una comunidad (Viejo et al., 2009:29).

Vemos, pues, que el tipo de democracia realmente existente es el que determina las posibilidades de incidencia de los nuevos actores sociopolíticos, a través de los distintos grados de participación en la esfera pública –que se posibilitan institucionalmente–, o de la regulación permisiva de determinadas acciones públicas de carácter reivindicativo o demandante.

DEMOCRACIA

La democracia es una forma de gobierno que se caracteriza por ser la del gobierno del pueblo, es decir, todo ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido como gobernante de la comunidad política; por recaer la soberanía en el pueblo y porque el “poder no está concentrado en las manos de uno solo sino que está distribuido diversamente en diferentes cuerpos colegiados, a veces en contraste entre sí” (Bobbio, 2007:445).

Las democracias actuales son fruto de un proceso histórico de ampliación del sufragio y de los órganos de representación, no pudiéndose dar si no se garantizan las libertades políticas de elección de representantes a través de elecciones libres, con aparatos de control de los resultados. Tampoco puede darse sin el respeto al principio de mayoría, que garantiza que las decisiones las toman los más, y sin la protección legal de las minorías, que supone que las mayorías no aprovechan su poder para conculcar los derechos de las minorías.

En las democracias liberales actuales, predominantes a nivel mundial y en México, la democracia se define a través de los “universales de procedimiento”, que establecen el modo en que se debe alcanzar la decisión política, pero no lo que se debe decidir. En torno a estas reglas de juego, algunas de las más importantes son las siguientes:

1] El máximo órgano político a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado por el pueblo; 2] junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de administración local o del jefe del estado (como sucede en las repúblicas); 3] electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos, y posiblemente también de sexo; 4] todos los electores deben tener igual voto; 5] todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir en una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional; 6] deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales (lo cual excluye como democrática a cualquier elección con lista única y bloqueada); 7] tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aun cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas, 8] ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría; 9] el órgano de gobierno debe gozar de confianza

del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo (Bobbio, 2007:450).

Decíamos más arriba que las democracias liberales son predominantes en nuestro tiempo. No se trata, empero, de tipos puros, sino más bien de modelos híbridos que podemos caracterizar como: liberal-protector, pluralista competitivo y republicano elitista. Es decir, la mayoría de los países en la actualidad adopta una mezcla, con distintos grados, de los modelos de democracia señalados.

Pero veamos, en la siguiente figura, cuáles son las características principales de dichos modelos, mismos que en su configuración posibilitarán o no las prácticas de ciudadanía realizadas por los nuevos actores sociopolíticos insertos en los nuevos movimientos sociales o en las organizaciones de la sociedad civil.

Los “universales de procedimiento” de las democracias liberales y las características de los modelos predominantes de democracia, en sus diversas combinaciones, sitúan a la ciudadanía –y, por supuesto, también a los nuevos actores sociopolíticos que nacen de ella– como un mero receptor de las políticas públicas que desarrollan los administradores públicos electos, que se asesoran de expertos, y que son implementadas a través de burocracias con “racionalidad práctica”.⁸

Existe dificultad, por parte de los detentadores de los poderes públicos, a la hora de asumir que los nuevos actores sociopolíticos tienen voz y capacidad de asociación en defensa de intereses colectivos. En dicho sentido, las maneras tradicionales de representación, con sus actores principales, los partidos políticos, están teniendo serias dificultades de adaptarse a las nuevas formas de práctica política, con nuevos actores sociopolíticos que reclaman su lugar en la esfera pública.

Figura 1: Modelos de democracia predominantes	
MODELOS DE DEMOCRACIA	CARACTERÍSTICAS
<p>MODELO LIBERAL-PROTECTOR</p> <p>MODELO PLURALISTA COMPETITIVO</p>	<p>La libertad se entiende como interferencia.</p> <p>Cercanos a una lógica liberal de la democracia.</p> <p>Comprensión de la democracia en sentido instrumental.</p> <p>La virtud de los políticos sustituye a la política.</p> <p>La excelencia (experticia –los expertos–) ocupan el lugar de los ciudadanos.</p> <p>La apatía y los bajos niveles de participación de la ciudadanía son reflejo del correcto funcionamiento de la democracia.</p> <p>Corresponde a las dicotomías: público/privado, sociedad civil/Estado, política/sociedad.</p> <p>Pretende los objetivos de un sistema político liberal:</p> <p>Promover una sociedad de mercado libre (énfasis en el modelo pluralista-competitivo).</p> <p>Proteger a los ciudadanos de los gobiernos (énfasis en el modelo liberal-protector).</p>
<p>MODELO REPUBLICANO-ELITISTA</p>	<p>Permanece un posicionamiento limitador de la participación de los actores en la acción de gobierno.</p> <p>Se considera imprescindible una organización imparcial y funcional que solo puede garantizar un gobierno de expertos.</p> <p>La lógica del gobierno representativo es central.</p> <p>El titular de la soberanía y el ejercicio de gobierno quedan separados.</p> <p>El gobierno popular no se debe ejercer directamente sino a través de representantes.</p>

<p>MODELO REPUBLICANO- ELITISTA</p>	<p>Los únicos participantes plenos son los miembros de las élites de los partidos y los cargos públicos.</p> <p>El papel de la ciudadanía se ve como una intromisión en el fluido funcionamiento de la toma de decisiones “públicas”.</p> <p>Lo que interesa es conseguir asegurar una deliberación, sin interferencias de particulares, que permita llegar a la solución más acertada.</p> <p>El papel de la ciudadanía se reduce a aceptar o rechazar un jefe u otro que va a gobernar gracias a la legitimidad proporcionada por el electorado.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia a través de Grau et al (2009:57-65).</p>	

SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil no es homogénea ni equitativa en su representación. Los intereses que defiende tampoco lo son. De hecho, los ciudadanos con mayores ingresos colonizan los espacios institucionales con sus intereses, al tiempo que también ocupan prioritariamente los espacios de representación de la sociedad civil. Ello genera un círculo cada vez más perverso de concentración de capital social, al tiempo que una exclusión cada vez mayor de los más desfavorecidos.

Pese a lo dicho en el párrafo anterior, lo cierto es que una sociedad civil fuerte –con organizaciones sólidas conformadas por ciudadanos con información y conocimiento de los temas que son de su interés– controla⁹ y puede participar con mayor juicio en la toma de decisiones que afectan al conjunto de la comunidad política. Esto es positivo, pues deriva en una democracia más sustantiva, en la que los poderes públicos tienen mayores y mejores limitantes para no desviarse de la gestión pública, de forma correcta, que les fue encomendada.

Lo anterior, sin embargo, tiene sus límites. Y es que para que se genere un círculo virtuoso entre la sociedad civil y los poderes

públicos, que favorezca las mejores prácticas gubernamentales, debemos atender a la composición de las organizaciones de la sociedad civil, lo cual es un buen indicador de si en realidad están defendiendo el interés común o los intereses particulares, los cuales se verían favorecidos por la implementación de determinadas políticas públicas que pudieran reclamar.

Es fundamental no sólo que los órganos del Estado rindan cuentas a los ciudadanos, sino que también las organizaciones de la sociedad civil lo hagan. En este sentido, es de vital importancia que queden claras, y sin lugar a dudas, las relaciones que ambos mantienen en diversos ámbitos.¹⁰

Por otro lado, atendiendo a los tipos de democracia realmente existentes, y que vimos más arriba, es obvio que no se favorece un agenciamiento¹¹ de las organizaciones de la sociedad civil. Es decir, no se favorece que éstas intervengan en la esfera pública de una manera más sustantiva: participando, por ejemplo, en la cogestión de la toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas. No, por lo menos, de aquéllas no vinculadas directamente con el poder político, es decir, de aquéllas que carecen de poder económico o social suficiente para influir directamente en los gobernantes y sus burocracias.

De hecho, la realidad es que no sólo se convierte a las organizaciones de la sociedad civil en meros conductos de ejecución de políticas públicas, aunque en un sentido mínimo y guiado por los administradores públicos, sino que a éstas se las desvincula sistemáticamente de la composición de los organismos autónomos de estas administraciones y de los instrumentos de participación ciudadana individual que las propias administraciones articulan.

El modelo de acción más común respecto a las cuentas sociales demandadas por las organizaciones de la sociedad civil a las administraciones públicas:

... es aquel que, fuera de un marco legal establecido o de interfaces formales de relación, vincula a la sociedad civil con el Gobierno en un formato de crítica y vigilancia desde afuera de los procesos estatales. Se trata de una acción política en la medida en que los objetivos y los efectos de la acción están

vinculados al control del poder, si bien se trata de una política de la sociedad civil y no de una política partidaria. La política civil se refiere a la intervención de los actores sociales en el espacio público en la defensa de derechos, la vigilancia del ejercicio de gobierno y la promoción de nuevas formas de concebir el bien común y la vida buena (Olvera, 2009:26).

Es importante tener en cuenta lo anterior, pues la sociedad civil debe enmarcar sus acciones de relación con las administraciones públicas “no fuera del marco legal establecido o de interfaces formales de relación” sino, antes bien, al contrario debe agenciarse dentro de ese marco legal y establecer relaciones formales productivas con los tomadores de decisión de la esfera pública.

Eso ayudará, no perjudicará, el control del poder político, así como su vigilancia efectiva. Además, favorecerá los procesos de gestión de los asuntos públicos que la ciudadanía demande, y ello en todo el ciclo de las políticas públicas.

En lo que sigue nos centraremos en una de las fases de este ciclo, el de la evaluación, que nos permitirá constatar las dificultades de la inserción, a través del agenciamiento, de las organizaciones de la sociedad civil en el entramado –extremadamente complejo– de la toma de decisiones, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Para ello consideraremos tres enfoques: el socio-céntrico, el Estado-céntrico y el del conflicto.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los espacios demandados y alcanzados por los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas han ido creciendo a medida que las democracias se consolidaban. Esta situación, en la que nuevos actores¹² ocupan un lugar en la esfera pública, hace necesario un enfoque más “socio-céntrico” –el cual explica las políticas públicas con base en los intereses, relaciones y estructuras de la sociedad civil–, sin que por ello debamos dejar de atender al enfoque “Estado-céntrico”, el cual considera al Estado como autónomo en sus decisiones y a las políticas públicas como dependientes de las preferencias de los actores estatales; y al enfoque del “conflicto”, que hace hincapié en lo que de conflictivo tienen las interacciones entre actores sociales y es-

tatales, y que se desarrolla dentro de redes institucionales, con mayor intensidad en los nodos de comunicación.

Las tres perspectivas apuntadas no son excluyentes, antes bien nos informan de realidades distintas, que anudadas nos dan una mejor comprensión de lo que en realidad ocurre con la política pública y social. En México se juntan avances indudables en el involucramiento de la ciudadanía, con permanencias de costumbres de gestión administrativa de programas públicos, en el sentido tradicional, y con conflictos entre ambas tendencias.

La perspectiva “socio-céntrica” nos permite comprender a las políticas públicas “en función del proceso que resulta del sistema de instituciones políticas que organizan el poder en la sociedad y el entramado de actores involucrados, sus capacidades y comportamientos” (Acuña y Repetto, 2001:15). En este sentido, con la apertura del campo de la política pública, derivada del proceso de democratización, surgen nuevos actores con nuevas formas de organización, que articulan intereses colectivos estratégicos.

La perspectiva “Estado-céntrico” nos permite observar las permanencias clientelares y corporativas definidoras del estado anterior del espacio público y en qué sentido éstas se han transformado o permanecido, o en qué grado siguen siendo elementos importantes para comprender la realidad de la política pública. Pero también en qué medida los representantes del Estado toman en cuenta a la ciudadanía y sus expresiones de necesidad y atención pública.

Por último, la perspectiva del “conflicto” nos da cuenta de las dificultades y tensiones que atraviesa el establecimiento del primer modelo –“socio-céntrico”– con respecto al segundo –“estado-céntrico”– y también qué nivel alcanza la descentralización administrativa entre los diversos niveles de Gobierno: federal, estatal y local, no exenta tampoco de conflictos.¹³

Veámos en los párrafos anteriores que desde el punto de vista de las políticas públicas los tres enfoques señalados –socio-céntrico, Estado-céntrico y de conflicto– nos eran útiles. Pero más allá de esto, su utilización como orientadores de un modelo evaluativo re-

quiere de adaptaciones que permitan su inclusión no como un todo y sus relaciones, sino como partes que deben matizarse por la inclusión de otros elementos también importantes. Es decir, el modelo no debe basarse sólo en los actores involucrados,¹⁴ debe incluir las estructuras de referencia donde éstos enmarcan sus acciones.

Para ello, el constatar la institucionalización de los procesos evaluativos es un buen referente desde hasta qué punto las estructuras de referencia se hallan canalizadas normativamente, o hasta qué punto corresponden a procesos informales y coyunturales que generen escenarios de incertidumbre a los actores insertos en la política pública. Pero no basta con esto, hay también que atender a quiénes están dotados de legitimidad para evaluar la política pública y a las consecuencias sociales y políticas que dichas evaluaciones tienen, lo cual está muy vinculado con los procesos de transparencia y difusión de información de los resultados obtenidos por los evaluadores.

Podemos considerar a la evaluación de las políticas públicas desde dos puntos de vista distintos: como una etapa de aquéllas o como una política pública en sí misma. Desde el primer enfoque: "se puede analizar la política pública como un proceso que se desenvuelve por etapas, de las cuales, cada una posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propicios, que influyen en las demás y son afectadas por lo que sucede en otras" (Aguilar, 1993:15).

Desde el segundo enfoque, el análisis de la evaluación como una política pública se enfoca en un examen de los sistemas de evaluación de las políticas públicas, que constituyen estructuras institucionales de evaluación de las acciones e intervenciones del Estado y de sus respectivos apartados administrativos.

Creemos que ambos enfoques no son excluyentes, sino complementarios, aunque los análisis deban hacerse por separado. No obstante, nosotros nos basamos en la perspectiva del "ciclo de la política pública". Es decir, nos centramos en la etapa de la evaluación como una fase separada de las demás, pero que al tiempo da cuenta de ellas, pues ésta no se produce al final de un proceso de política pública, sino que la abarca como proceso transversal, que es inicio y fin del proceso.

También debemos tener en cuenta: “la definición de objetivos, el carácter de la evaluación, la metodología la instrumentación y el análisis de resultados” (García, s.f.:5). Éstas son distintas fases de la evaluación, cuyo fin último es: “producir información para orientar nuevos procesos de decisión, introduciendo modificaciones a la política o el cambio de ésta por una más adecuada” (Tamayo, 1997:306).

Una definición de evaluación de política pública que nos parece adecuada introducir aquí, y que reúne de forma genérica la forma en la que la entendemos, es la siguiente:

Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico (...) es la apreciación sistemática sobre la base de métodos científicos de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no de las políticas públicas (Meny y Thoenig, 1992:195). [Es] un examen, a partir de criterios específicos, de los logros de una política en relación a las metas propuestas y a los efectos esperados en los grupos sociales beneficiarios (Sulbrandt, 1994:312) (García, s.f.:6).

Lo anterior no quiere decir que debamos entender la evaluación de las políticas públicas sólo desde un punto de vista técnico. En efecto, la dimensión política juega un papel fundamental. En este sentido Joan Subirats (1995) se enfoca en la construcción democrática de consensos entre los actores involucrados en la evaluación de la política pública.

Lo cual no es óbice para que ésta sea una fuente potencial de conflictos, al poner en juego la posición que ocupan distintos actores institucionales: políticos, burócratas, técnicos y población objetivo; así como sus respectivas racionalizaciones con respecto a las prioridades y cambios a establecer, que tienen su visualización en las diferencias observables entre los tiempos políticos, técnicos, sociales y de transformación, por ejemplo.

Sea como fuere, la evaluación siempre estará sujeta a conflictos, dada su naturaleza valorativa y de confrontación de intereses.

No obstante lo cual, es necesario acercarse lo más posible a la objetividad, lo cual pasa por: “la corrección de la subjetividad individual que se encuentra en la intersubjetividad, y que se logra mediante la incorporación de diferentes actores.¹⁵ Esto genera espacios de confrontación y reflexión conjunta que permiten acuerdos y consensos sobre distintos aspectos y sobre los juicios valorativos” (Nirenberg *et al.*, 2000:94).

CONCLUSIONES

En las últimas décadas se han dado cambios sustanciales en la estructura política mexicana; éstos han modificado profundamente las reglas del juego de la esfera pública, así como los marcos de acción que se dan dentro de ella.

Lo anterior permite preguntarnos hasta qué punto es posible, ante los indudables avances de la democracia en nuestro país, la participación ciudadana más allá de las demandas, más o menos articuladas, que los movimientos sociales realizan.

Para dar cuenta de la pregunta formulada, partimos de que existe una relación imbricada, permanente, compleja y cambiante entre la democracia, los actores sociopolíticos, la sociedad civil, la participación ciudadana y las políticas públicas.

Existe en México, a diversos niveles, una mayor competitividad entre los partidos por alcanzar los puestos de representación ciudadana. Esto los hace más propensos a establecer mecanismos de participación ciudadana que permiten la comunicación de ésta con los administradores públicos, aunque en menor medida una codecisión en la toma de decisiones públicas que, por otra parte, es contraria al tipo de democracia predominante en la que nos hallamos insertos, la liberal.

Nuevos actores sociopolíticos, con nuevas formas de acción social, adecuadas a la globalización, van adquiriendo agencia a medida que son legitimados por la sociedad civil, quien justifica sus acciones en torno a tópicos específicos: medioambiente, salud, educación y protección de los derechos humanos, por ejemplo.

La existencia y éxito de estos nuevos actores, decimos, está relacionada con la deslegitimación de los partidos políticos, tradicionalmente los representantes de la ciudadanía. Pues bien, consideramos que dentro de estos nuevos actores, aunque con una organización diferente y menos permanente, están los movimientos sociales, que de una manera visible y conflictiva, efectúan sus demandas a los administradores públicos.

Destacamos también la importancia de diferenciar quién conforma la sociedad civil en sus diferentes organizaciones (OSC), pues ésta no es homogénea en cuanto a su conformación e intereses que defiende. De hecho, afirmamos la conveniencia de evaluar y controlar dichas organizaciones a través de mecanismos de rendición de cuentas. Lo mismo consideramos para los movimientos sociales que, claro está, también forman parte de la sociedad civil, aunque en una forma menos organizada y más contingente que las OSC.

Concluimos con la importancia que tiene establecer la forma de participación ciudadana en las políticas públicas, ejemplificándola a través de la evaluación. Esto lo hacemos a través de tres enfoques: socio-céntrico, Estado-céntrico, conflicto, los cuales nos dan diversos escenarios en la imbricada relación a la que aludíamos.

De hecho, los movimientos sociales se acercan más a la perspectiva del conflicto, en la que el conflicto entre los actores sociales y gubernamentales, expresado de diversas formas, se traduce en acuerdos de reforma que fortalecen la participación ciudadana en la esfera pública.

NOTAS

- 1 A las políticas sociales las consideramos como un subconjunto de las políticas públicas, y que como nos recuerda García (s.f.): "su finalidad es dar respuesta a determinadas problemáticas sociales, es decir, modificar situaciones de exclusión, vulnerabilidad, desigualdad y pobreza, cuyos principios rectores son la equidad, la inclusión y la seguridad social" (p. 1). Por otro lado, las políticas públicas se definen: "como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita interés o movilización de otros actores de*

- la sociedad civil*" (Oszlak y O'Donnell, 1994:112). En lo que sigue, utilizaremos el término de políticas públicas, en el entendido de que éstas incluyen a las políticas sociales.
- 2 En el sentido apuntado, si hacemos una distinción entre una participación ciudadana sustantiva, la que participa en la toma de decisiones –que abarca las interfaces mandataria, transferencia y cogestiva–, y otra no sustantiva, la que tiene como base el intercambio de información –en la que se sitúan las interfaces contribución, transparencia y comunicación–. Pues bien, si hacemos esta distinción encontramos que para 2005 en México el 73.20% de la participación era no sustantiva y sólo el 25.80% era sustantiva; es decir, se situaba en la toma de decisiones (Cfr. Olvera, 2009:31). Son cifras bajas, cuyo aumento pasa por la profundización de la democracia en sentido deliberativo, que viene definida por una nueva forma de gobernar en la cual ciudadanos libres e iguales (y sus representantes) se incorporan a un proceso de intercambio de razones y argumentos" (Brugué, 2009:132).
 - 3 Se puede definir como ciudadano a aquel individuo, miembro de una comunidad política, que goza de derechos y tiene obligaciones en y con respecto a ella. En la ciudadanía podemos distinguir tres dimensiones: la que hace referencia al estatus legal del ciudadano –referido a sus derechos civiles, políticos y sociales–, la que lo considera como agente político, y la que lo incluye dentro de una comunidad política. De hecho: "La ciudadanía es una categoría que obliga a repensar el posicionamiento ético-político de parte del sujeto de derechos y responsabilidades en una sociedad, con miras a postular una revalorización del compromiso con lo público y lo colectivo" (Monsiváis, 2004:18). Existen dos modelos de ciudadanía: el republicano y el liberal. El primero de ellos se sustenta en el principio de autonomía cívica, que da lugar a instituciones y prácticas en las que el ciudadano es capaz y ser gobernado por turnos, ejerciendo de esta forma diversas funciones y roles en torno al ejercicio de gobierno. En el modelo liberal, la ciudadanía pasa a ser una condición legal, que es la que protege las libertades individuales frente al Estado u otros individuos. Véase al respecto la entrada "citizenship" de la Stanford Encyclopedia of Philosophy.
 - 4 La rendición de cuentas y la transparencia, como parte de aquélla, son elementos fundamentales en el control ciudadano de la esfera pública, que incluye a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Existen tres tipos distintos de rendición de cuentas: horizontal, social –en el que incluimos la vertical– y transversal. El primero de ellos hace referencia a los mecanismos de control interno que tiene el Estado; en el segundo la ciudadanía ejerce control, a través de un entramado complejo de redes y mecanismos, sobre el funcionario para que este ejerza su función conforme a la Ley; el tercero tiene como marco los derechos de ciudadanía. Para su defensa se crean instituciones que se

conforman con ciudadanos de prestigio, cualificados técnicamente e independientes.

- 5 *La organización ciudadana y del Estado en sus diversos componentes juegan un papel muy importante, pues sin los nodos articuladores de la inter e intra-relación las comunicaciones dejan de fluir en ambas direcciones, con lo que se producen “cuellos de botella” en la implementación de políticas públicas, que generan recelos y desconfianzas por ambas partes, con lo cual se aumenta la probabilidad de que las iniciativas políticas puestas en acción fracasen.*
- 6 *Aquí tenemos, por ejemplo: los métodos que hacen hincapié en los diversos tipos de impacto –social, económico, político, medioambiental, etc. –, en la participación de diversos actores en las distintas partes del proceso de la política pública y social, en la satisfacción de los usuarios de un servicio determinado, en la percepción pública, en la evaluación de algunos indicadores, como por ejemplo: igualdad, equidad, pobreza, índice de desarrollo humano; en las relaciones: coste-beneficio; fortalezas-debilidades, oportunidades-amenazas, eficiencia-ineficiencia, eficacia-ineficacia. Esta relación de métodos de evaluación de políticas públicas no es ni mucho menos exhaustiva, pero sí da una idea de la amplitud que puede alcanzar. Al respecto, hay que añadir que las técnicas asociadas con cada una de ellas también son muy numerosas.*
- 7 *Muchas de estas organizaciones han traspasado el ámbito nacional que las vio surgir, convirtiéndose en auténticas transnacionales en defensa del medio ambiente, los derechos civiles o los derechos humanos. Ejemplos notables de lo que aquí decimos son Greenpeace y Human Rights Watch. Su éxito ha dependido en buena parte de sus estrategias de comunicación hacia la sociedad que las legitima, no como organizaciones que sustituyan a los partidos políticos sino como instrumentos funcionales que controlan al poder en ámbitos de actuación importantes para el mantenimiento de la vida física y en sociedad. Esto las hace muy importantes en la construcción de una ciudadanía informada y participativa, que reclama políticas públicas que atiendan sus demandas, que están bien fundamentadas y son factibles de implementar.*
- 8 *Las burocracias que actúan a través de la racionalidad práctica se caracterizan por: la obediencia a la Ley, el respeto a las jerarquías y la capacidad técnica. Max Weber (1993) señala que la racionalidad práctica hace referencia a la consecución de fines prácticos a través de los medios más adecuados, requiriendo esto el uso de técnicas.*
- 9 *Existen diversas formas y agentes de control de los poderes públicos. La sociedad civil, con sus instrumentos, es sólo uno de los agentes, con algunas de las formas existentes. Como dijimos en otro lugar: “El control a los funcionarios públicos se establece de forma indirecta y*

con base en: la protesta, que utiliza diversos tipos de instrumentos: correos masivos a los representantes, tecnologías actuales de la información y la comunicación, manifestaciones, escraches, denuncias en los medios de comunicación, octavillas, boletines, etc. Evidentemente, estamos ante formas de control basadas en los “costos reputacionales” de los políticos. Esto puede ser un arma de doble filo, pues si bien se puede utilizar como forma de presión para que políticos ineficientes o corruptos sean removidos de sus cargos, o modifiquen decisiones dudosas o impopulares que afectan al bien común en general, también puede usarse para que grupos de interés privados impongan sus condiciones con base a chantajes. Esta doble posibilidad, unida a la dispar fuerza entre los que se movilizan y los que tienen el poder político, hace complejo el proceso, a la vez que incierto el resultado de las movilizaciones o negociaciones” (Taguenca, s.f.:107). Claro, que esto dependerá finalmente de cómo estén constituidas las estructuras de la esfera pública y política, así como de las interfaces formales e informales, con funcionamiento real, entre la ciudadanía y los funcionarios que ocupan los puestos de las administraciones públicas.

- 10 *Es evidente que bajo el nombre de sociedad civil se cobijan múltiples organizaciones con intereses diversos y ámbitos de trabajo muy distintos. También dentro de las organizaciones del Estado la diversidad de oficinas es enorme. Todo ello hace que las redes de relación sean complejas y, en ocasiones, si no existe voluntad de visibilidad por los agentes sociales involucrados, realmente opacas.*
- 11 *El agenciamiento se refiere a la capacidad que tienen los individuos de cambiar la estructura (Pérez y Valencia, 2004).*
- 12 *Estos nuevos actores se sitúan preferentemente en los nodos que articulan intereses sociales estratégicos. Ejemplo de ello son los que tienen que ver con tópicos tan importantes en la actualidad como: el género, el medio ambiente y los derechos civiles, por citar algunos de los más relevantes. Sus formas de organización son variadas, pero su constitución legal en México suele estar en torno la figura de Organización de la Sociedad Civil (OSC), las cuales, pese a su importancia articuladora entre Gobiernos y ciudadanía, suelen estar excluidas de la toma de decisiones, máxime si éstas son importantes. Esto obedece, como dijimos en otro lugar, “a una lógica en la que se considera a la ciudadanía como una intrusa a la que hay que excluir de las decisiones públicas, las cuales obedecen a criterios racionales de decisión que sólo pueden manejar los expertos. En este sentido, los individuos deben perseguir sus intereses en la esfera privada y delegar las cuestiones de la gestión pública a grupos profesionales que compiten por las posiciones de representación” (Taguenca y Pérez, 2012:3).*

- 13 *Debemos aclarar que los modelos teóricos considerados corresponden a modelos sociales, y que aquí los tomamos en esta segunda acepción.*
- 14 *Se incluyen aquí a los administradores públicos, a las organizaciones de la sociedad civil y a los afectados de determinada pública, que pueden o no organizarse en torno a una sociedad civil o en torno a movimientos sociales.*
- 15 *Aquí, desde luego, tienen cabida los nuevos actores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.*

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, C. y REPETTO, F. (2001). *Marco de análisis de las políticas sociales*, Buenos Aires, Mimeo.
- AGUILAR, L.F. (1993). "Estudio introductorio", en Aguilar, L.F. (comp.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.
- BOBBIO (2007). "Democracia", en Bobbio, N.; Matteucci, N. y Pasquino, G., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, pp. 441-453.
- BRUGUÉ, Q. (2009). "Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa", en Parés, M., *Participación y calidad democrática*, Barcelona, Ariel, pp. 121-138.
- GARCÍA, M.J. (s.f). *La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis entorno a los actores*, recuperado el 27 de junio de 2014, de <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/04/garcia-puente.pdf>.
- GRAU, M. et al. (2009). "Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles", en Parés, M. (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia Participativa*, Barcelona, Ariel, pp. 55-76.
- MINGUIJÓN, P. y PAC, D. (2013). "La primavera española del movimiento 15M", *Política y Gobierno*, vol. XX, núm. 2, II semestre, pp. 359-389.
- MONSIVÁIS, C.A. (2004). *Vislumbrar ciudadanía. Jóvenes y cultura política en la frontera noroeste de México*, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés.
- NIRENBERG, O. et al. (2000). *Evaluar para la transformación*, Buenos Aires, Paidós.

- OLVERA, A.J. (2000). *La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y participación ciudadana*, recuperado el 5 de junio de 2014, de http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/comunicacion/cuadernos/cuaderno_de_rendicion_dos.pdf.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*, recuperado el 10 de junio de 2014, de <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>
- PASQUINO, G. (1981). *Crisi dei partiti e governabilita*, Bologna, II Mulino.
- PÉREZ, G. y VALENCIA, E.L. (2004). "El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario", *Actualidad Contable FACES*, año 7, núm. 8, enero-junio, pp. 85-95.
- STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY (2011). *Citizenship*, recuperado el 5 de julio de 2014, de <http://plato.stanford.edu/entries/citizenship/#1>.
- SUBIRATS, J. (1995). "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", *Gestión y Política Pública*, vol. IV núm. 1, primer semestre, pp. 5-23.
- TAGUENCA, J.A. (s.f.). "Rendición de cuentas y transparencia como motor de la democracia", en Taguenca, J.A., *Instrumentos ciudadanos para la democracia: participación, sociedad civil y transparencia*, Pachuca de Soto, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (en prensa).
- TAGUENCA, J.A. y PÉREZ, Ó. (2012). "La sociedad civil en Hidalgo: aproximación descriptiva", ponencia presentada en el *V Seminario Internacional de Reforma del Estado en América*, Distrito Federal y Huatulco-Ciudad, Ixtepec.
- TAMAYO, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, R. y Castillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, recuperado el 20 de junio de 2014, de http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:TKwXWD2Ch_YJ:www.uch.edu.ar/egresados/diplomatura/item/download/5_2e463570999faf842f70b302538a2599+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- VIEJO, R. et al. (2009). "La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia", en Parés, M. (coord.), *Participación y calidad*

democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa, Barcelona, Ariel, pp. 29-54.

WEBER, M. (1993). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Juan Antonio TAGUENCA BELMONTE

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Miembro del SIN, Nivel 2 y profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública, México. Líder del Cuerpo Académico de Estudios Políticos Comparados. Líneas de investigación: juventud y política, calidad de la democracia, participación ciudadana, rendición de cuentas y estudios de opinión política. Correo E.: juantaguenca@yahoo.com.mx

Gabriela Yolanda CASTAÑÓN GARCÍA

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, México (1995). Maestra en Estudios Políticos Internacionales por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México (1998). Maestra y Doctora en Ciencias Políticas por la Université Paris I Pantheon-Sorbone, Francia (2003). Profesora-Investigadora de tiempo completo del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades (ICSHu) de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Miembro fundador de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP). Miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Coordinadora en Hidalgo de la Red Temática de Conacyt "Sociedad civil y calidad de la democracia". Correo E.: castanong@uaeh.edu.mx