Isabelle Rousseau

Participación Democrática y las Políticas Públicas

Consejo Estatal Electoral de Sinaloa

SOBRE LA AUTORA

Investigadora y titular de asignatura en el Centro de Estudios Internacionales (CEI) del Colegio de México. Así como investigadora asociada en el Centre d'Etudes et de Recherches Internationales. Fondation Nationale des Sciences Politiques, París. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II) y de la Academia Mexicana de Ciencias. Desde 2003 responsable de dos proyectos de investigación financiados por el CONACyT sobre la política petrolera mexicana. Actualmente realiza una investigación comparada sobre las petroleras estatales de Brasil, México y Venezuela. Fue investigadora del Centro de Estudios Mexicanos Centro Americanos (Embajada de Francia) y profesora en las escuelas de Trabajo Social y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Licenciada y maestra en Filosofía por la Université de Paris IV-Sorbonne y doctor en Sociología por l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (París).

Es autora de libros, como: México: *¿Una revolución silenciosa? 1970-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, (Colmex, 2001) e *Historia regional de Sinaloa* (perfil socio-económico), (Conalep/SEP, 2000) así como editora y colaboradora regular de revistas de prestigio internacional.

CUADERNOS

Consejo Estatal Electoral de Sinaloa
Paseo Niños Héroes #352 Ote., Col. Centro C.P. 80000
Culiacán, Sinaloa, México
Teléfonos: (01667) 715-31-82 y 715-22-89
www.cee-sinaloa.org.mx

Participación democrática y las políticas públicas
Primera Edición, 2010

Coordinador de la colección
René Jiménez Ayala

Diseño y edición,
Hector Mendieta y Vega, oxíGeno

ISBN:978-607-7927-03-7
Impreso en México

Participación Democrática y las Políticas Públicas

Consejo Estatal Electoral de Sinaloa

Presentación

El Consejo Estatal Electoral de Sinaloa da comienzo a una actividad editorial de divulgación amplia. Inicia la publicación de una serie de cuadernos orientados a difundir en los ciudadanos conocimientos de la cultura política democrática que contribuyan con su educación cívica. Debido a la necesidad de hacer llegar a públicos amplios, temas algunas veces complicados, el Consejo Estatal Electoral ha decidido invitar a especialistas para que escriban textos de carácter didáctico. En esta ocasión presentamos el cuaderno *Participación democrática y políticas públicas*.

El estudio de las políticas públicas tiene poco tiempo de vida, alrededor de cinco décadas. Se refiere a un conjunto de decisiones que se toman respecto a un problema de carácter colectivo, las cuales implican la distribución o redistribución de determinados bienes o recursos. Se puede decir que una política pública aparece al lado de un problema de una comunidad, de un grupo o de varios grupos sociales con suficiente fuerza para imponer su predominio.

Las políticas públicas están ligadas de modo estrecho con la participación democrática de los ciudadanos, debido a que en esta forma de participación los individuos se involucran en los asuntos de su sociedad; es decir, se convierten en miembros activos de organizaciones sociales, votan y mantienen un diálogo abierto con los demás acerca de los problemas que afectan a su colectividad. Vista desde esta perspectiva, la participación ciudadana tiene la capacidad de marcar ciertos límites a las decisiones de las élites dirigentes.

En este cuaderno Isabelle Rousseau describe de modo claro y accesible el objeto de estudio de las políticas públicas, los actores gubernamentales que las formulan o participan en ellas y cómo el

vocabulario de esta especialidad ha penetrado en el ámbito mexicano. Examina la relación entre ciertas políticas públicas y la capacidad que tiene la participación de los ciudadanos para influir en las decisiones de los gobernantes. Analiza los distintos enfoques teóricos y se sitúa en el momento en que nacen las políticas públicas para seguir su desenvolvimiento en la historia, tratando con amplitud las diferentes etapas por las cuales atraviesan.

Después explica la forma como se va construyendo la Agenda estatal, a partir del juego de intereses diversos que conducen a la competencia entre distintos grupos sociales para ser incluidos en la agenda, enfatizando que *las políticas públicas son un medio distinto (a la vida electoral) para hacer política.*

Cierra su ensayo analizando la situación de México. Muestra la importancia de la participación ciudadana durante un cambio de políticas públicas en sistemas políticos cerrados, y nos ofrece una reflexión acerca de casos específicos de políticas públicas en Sinaloa.

Juliana Araujo Coronel

INTRODUCCIÓN

Durante muchos siglos, la conquista del espacio fue solamente un sueño o un tema de ciencia ficción. Sin embargo, en mayo de 1961, el presidente de los Estados Unidos de América, J.F.Kennedy, lanzó al pueblo estadounidense un verdadero desafío: "Antes de finalizarse la década, un americano pisará la luna", con lo cual dio inicio a una verdadera política pública de conquista del espacio.

A su llegada a la presidencia de Brasil, Luis Inácio Lula, reactivó la política pública nacional de contracepción y la presentó, con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), como un verdadero tema de salud pública. Esta nueva política retomó algunos de los programas anteriores pero también impulsó nuevos mecanismos para atender a los sectores más desprotegidos.

El municipio de José Azueta (mejor conocido por sus poblaciones de Ixtapa y Zihuatanejo) puso en marcha a inicios del siglo XXI una política local de reciclaje de los desechos sólidos que muestra resultados muy positivos.

Estos tres ejemplos ilustran políticas públicas implementadas en tres países diferentes y que afectan tres ámbitos distintos de la vida. La primera tiene repercusiones a nivel mundial. La segunda es una política nacional que toca la vida íntima de las mujeres (su derecho a dar la vida) y rige el comportamiento y el manejo del cuerpo de la mitad de la población de un país. La tercera es una política local que trata de aplicar los grandes principios adoptados a nivel nacional (cuidar el ambiente, por ejemplo).

Estos casos tan distintos muestran cómo, en nuestras sociedades, a cada nivel de gobierno -municipal, estatal o federal-, las autoridades públicas intervienen. Toman decisiones que se convierten en nuevos programas a los cuales se asigna un presupuesto; a raíz de ello, también

se dictan nuevas reglas, reglamentos, normas y se definen nuevas restricciones. Estas decisiones conciernen áreas muy diversas: desde la seguridad pública hasta la cultura, desde la fiscalización hasta la procreación o la muerte. Hoy en día, el Estado se ha introducido en todos los espacios de la vida social -tanto personal como colectiva- como lo señalan los ejemplos presentados.

Estudiar las políticas públicas no es otra cosa que analizar **la acción** de las autoridades públicas: ¿qué tipo de decisiones toman? ¿Cómo las toman? ¿Qué están buscando con estas medidas? Y, ¿con qué herramientas cuentan para que sus decisiones tomen consistencia y se implementen?

Sin embargo, la polisemia del término complica su definición. Se ha calculado que coexisten por lo menos cincuenta definiciones distintas de lo que son (o no son) las políticas públicas. Casi cada autor ha propuesto la suya. Esto se debe, en parte, a la ambivalencia que dieron a esta disciplina los padres fundadores (desde Laswell hasta Wildavsky): hacer de ella una explicación que pueda ser aplicada con éxito por los que toman decisiones pero que, también, tenga un enfoque científico. Para remediar esta confusión semántica, proponemos una definición que abarca los aspectos más generales del concepto: "Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción que presentan una o varias autoridades públicas o gubernamentales".[2] Quizás habría que especificar que estas autoridades deben beneficiar de legitimidad gubernamental y poder de acción; asimismo es necesario precisar que los programas de acción pueden aplicarse a un sector de la población o a un espacio geográfico. Y finalmente añadir que una política pública puede ser también lo que las autoridades decidieron NO hacer. En este último caso es mucho más difícil detectarlo.[3] Además, ciertos autores añaden que cinco elementos son indispensables para asegurar que estemos en presencia de una política pública: 1. Que incluya un conjunto de medidas concretas; 2. Que la autoridad asigne recursos (presupuesto); 3. Que la política no sea una medida aislada pero que se inserte en un marco más amplio de acciones y programas

públicos; 4. Que tenga como meta satisfacer las demandas de un cierto sector de la población (grupos, organizaciones) o de toda la población; 5. Que se asigne objetivos o metas que cumplir en función de normas o valores aceptados por la población.

El término "políticas públicas" entró recientemente en el vocabulario mexicano (hace unos veinte años). Pero en realidad, el estudio de las políticas públicas no era un fenómeno nuevo. Antes, mucho antes de que vinieran a constituir una rama específica de la ciencia política, primero en los Estados Unidos y luego en el resto del mundo, varios analistas ya habían empezado a estudiar lo que hacen las autoridades públicas. Sin embargo, se trataba de un fenómeno todavía bastante limitado. Por un lado, no se contaba con toda la herramienta (conceptos y métodos) que, hoy en día, tenemos a nuestra disposición y que estaremos presentado en este cuaderno. Por el otro, el campo de intervención del Estado estaba bastante estrecho. De hecho, hasta finales del siglo XIX, el Estado estaba a cargo de áreas muy específicas tales como la policía, la defensa y la seguridad (dentro y afuera de las fronteras), la diplomacia y, finalmente, la expansión colonial.[4]

A lo largo del siglo XX, poco a poco, el Estado ha empezado a cobrar cada vez más peso y multiplicar sus intervenciones. Los campos de acción del Estado se han multiplicado, se han diversificado (hoy en día, las autoridades públicas intervienen en casi cualquier aspecto de nuestra vida: como sucede por ejemplo, con los métodos de contracepción o los funerales); también las técnicas que los tomadores de decisión emplean son mucho más complejas y sofisticadas.

En este marco, plantear lo que son las políticas públicas obliga a contestar algunas preguntas: ¿A qué tipo de disciplina pertenece el estudio de las políticas públicas?; ¿Qué relación mantiene con algunas ciencias que parecen tener objetos de estudio similares: la administración pública, la ciencia política o la economía, por no citar más? ¿De dónde vienen las políticas públicas? ¿Por qué surgen?

¿Qué transformaciones ha habido en la sociedad para que el Estado tenga que multiplicar sus intervenciones?

Estas preguntas, sin embargo, reducen la acción pública al ámbito del Estado y de las autoridades. Es cierto que una política pública es, antes que nada, el producto de una decisión final tomada por una autoridad pública. Sin embargo, los regimenes democráticos, por naturaleza, tienen a bien alentar la participación activa de la población. Ahora, la noción de "participación" es tan amplia como la de "políticas públicas". Según Mauricio Merino, "es una innovación democrática cargada de valores positivos"[5], lo que no es el caso de la noción de "representación" que, sin embargo, forma un matrimonio indisoluble con ella en el hogar de la democracia".[6] La participación democrática se da ante todo en una elección libre de los representantes políticos: es una forma de controlar y moderar el poder. Sin embargo, si seguimos a Robert Dahl,[7] las democracias modernas son mucho más que una contienda entre partidos en búsqueda del voto; asimismo, la participación ciudadana no se limita a la emisión de un voto sino que va más allá: son las actividades (individuales o colectivas) que realizan los ciudadanos para influir en las decisiones y acciones de los gobernantes (de sus representantes). Gabriel Almond y Sydney Verba bajo el término de "cultura cívica" expresaban lo mismo: "Se trata de hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno (...) en suma, incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección".[8]

Por lo tanto, para tener una visión más acabada del proceso de las políticas públicas, es indispensable considerar qué peso tiene la sociedad civil (sus diversos actores) en el momento de definir los problemas, en el momento de tomar una decisión, en cuanto a la implementación de los programas públicos y, también, de su evaluación. En un sistema democrático o de transición a la democracia, ¿Están destinados los ciudadanos a ser solamente clientes (es decir objetos de atención para recibir bienes y servicios públicos) o bien son sujetos que coparticipan? En este último caso, ¿cómo y hasta dónde pueden hacerlo?

Estas son algunas de las grandes preguntas que abordaremos en este cuaderno. Primero, ubicaremos el análisis de las políticas públicas en relación con la ciencia política y también, de manera menor, con otras actividades científicas. Es útil recordar de dónde viene esta nueva disciplina y qué aspectos del gobierno explica en contraste con otras disciplinas científicas. Luego, analizaremos las diferentes etapas que constituyen las políticas públicas, desde el momento en que surgen hasta su finalización. En un primer momento, presentaremos rápidamente la clasificación tradicional que algunos autores siguen para estudiar las políticas públicas. Luego, de manera mucho más amplia, retomaremos cada uno de los pasos que las conforman para explicar en qué consisten, qué problemas encierran y cómo se puede dar la participación ciudadana en cada una de ellas. La tercera y cuarta parte se dedican a examinar ejemplos concretos que pertenecen al registro nacional (tercera parte) y al estado de Sinaloa (cuarta parte).

I. El origen de las políticas públicas

Su nacimiento...

Las políticas públicas nacieron tarde, en la segunda mitad del siglo XX (alrededor de los años sesenta). Surgieron en los Estados Unidos para, después, desarrollarse en los países anglosajones. En cambio, habrá que esperar los años ochenta, para que empezaran a suscitar el interés de un cierto público en los países de Europa continental y, de allí, en los años noventa, a expandirse en otras regiones del mundo (América latina, entre otros).

Una gran parte de la literatura sobre políticas públicas las relaciona con el *Welfare State* (estado de bienestar). Después de la Segunda Guerra mundial, el Estado va a intervenir de manera masiva en la realización de programas sociales (alimentación, salud, vivienda, educación).[9] Estas políticas generaron presupuestos masivos (a veces cercanos a los 50% del PIB en los países desarrollados), conllevaron al crecimiento de numerosas burocracias, a la creación de múltiples estructuras nuevas e incitaron a desarrollar nuevas modalidades de intervención y de gestión.[10] Estos nuevos fenómenos constituyeron el campo de interés de nuevos investigadores: los analistas de las políticas públicas. Las primeras investigaciones se desarrollaron en los Estados Unidos y eran muy prácticas (más que teóricas). Se proponían ser una herramienta útil para los que iban a tomar decisiones.

La razón por la que el análisis de las políticas públicas llegó con retraso al continente europeo radica en la importancia que ha tenido el Estado allá. Sin querer entrar en detalles, recordemos, que, en Europa, la aparición de una reflexión sobre la acción pública coincidió con la instalación de Estados modernos (el Estado-nación) dotados de competencias crecientes.[11] El Estado aparecía como la expresión de la Racionalidad; es decir aquello que trasciende los múltiples intereses particulares de la sociedad, asegurando coherencia y unidad y definiendo el interés común. En este sentido, representa el "Bien

Común" y, por lo tanto, tiene un carácter universal (en contraste con los intereses individuales).

En cambio, en los Estados Unidos, la reflexión sobre lo político privilegió, casi desde un principio, a la sociedad y a su capacidad para organizarse frente al Estado. Esto explica por qué la teoría de las organizaciones nació allá; es una teoría que nos acerca a un universo intelectual muy parecido al que surgirá, años más tarde, con las políticas públicas. En este país, la democracia es un principio que fundamenta el contrato social de la nación: ha regido la organización federativa de la nación y ha impulsado constantemente la participación de los ciudadanos en la vida política nacional.[12]

Las políticas públicas y la política...

Al inicio, la ciencia política quedaba sin respuesta frente a la explosión del intervencionismo estatal y de las políticas que las autoridades implementaban. Habituada a comprender y analizar los fenómenos políticos a partir de variables como las elecciones, los partidos, el gobierno o el parlamento, cuando buscaba enfocar su mirada -casi por equivocación- hacia los programas del gobierno, de inmediato establecía una relación de orden causal entre aquéllos y el partido en el poder. Planteaba -de manera simplista y sin comprobarlo- que un gobierno de izquierda forzosamente iba a presentar programas con un enfoque de izquierda, mientras que un gobierno de derecha iba a desarrollar programas de derecha.[13]

Los economistas que estudiaban los programas gubernamentales dieron un paso adelante, al poner el acento en la variable económica para explicar las políticas públicas. Al otro extremo, casi llegaron a negar toda importancia a la política (*Does politics matter?)*; pensaban que lo único que cuenta es el presupuesto asignado y el estado de las finanzas públicas y no tanto que sea un gobierno de derecha o de izquierda.

Esta polémica (en los años 1950-1970) buscaba determinar cuál de todos los factores era el más importante para crear e implementar un programa público: ¿el factor político (democracia, elecciones,

etc.) o el económico (recursos, crecimiento) o aún el ecológico (población, geografía, etc.)? Por ejemplo, decían que el factor demográfico es esencial en la determinación de la política de la contracepción (más, quizás, que el factor político). Estas preguntas obligaron a poner el *focus* sobre los programas públicos y acordarles una cierta importancia, a pesar de que todavía seguían siendo una variable dependiente (de la ideología, de los recursos, de la geografía, etc.).

Un paso adelante fue dado cuando, por fin, se entendió que los programas públicos no son productos del sistema político o económico (*outputs*) sino que tienen vida propia.[14] Esto permitió realizar análisis mucho más finos de lo que la ciencia política llama la administración, las instituciones, los que toman decisiones, etc. Obligó a prestar atención a actores tales como los sindicatos, los grupos de presión, los empresarios u otros actores nacionales e internacionales (Organismos No Gubernamentales (ONG's), etc.). Hasta se llegó a pensar que, de algún modo, las políticas públicas que emite un gobierno pueden tener impacto en la política, porque inciden en cambios importantes en las estructuras y los comportamientos del público. Por ejemplo, el Programa "Transparencia de nuestros recursos y acciones" en el municipio de Ixtlán de Juárez (Oaxaca) ha significado un avance en la capacidad recaudatoria de un municipio -sin que los habitantes renuncien al Tequio (trabajo voluntario)- pero, sobretodo, ha sido un ejemplo de una cooperación excepcional entre la autoridad y los habitantes que ha encaminado a despolitizar el ámbito electoral (las autoridades municipales no son postuladas por un partido político sino electas en una asamblea comunitaria). [15]

II. Políticas públicas y participación social: Enfoques teóricos

Vamos a revisar rápidamente, en esta segunda parte, los diferentes enfoques teóricos que ayudan a situar la formulación de las políticas públicas. Asimismo, presentaremos la concepción que cada uno tiene acerca de la participación ciudadana en este proceso.

Las políticas públicas: ¿Profesión o ciencia?

En los Estados Unidos, el análisis de las políticas públicas se constituyó como una disciplina orientada hacia la práctica (y no el conocimiento). Era una mera contribución que los expertos realizaban para que las autoridades gubernamentales tomaran la mejor decisión posible. En este marco, la principal preocupación era orientar la investigación para que sea útil ("*relevant*", en inglés). Al final de los años cincuenta y a principios de los sesenta, se pensaba que los expertos podían ayudar a encarar mejor los retos sociales. Empezaron a surgir múltiples expertos en el análisis de las políticas públicas que intervenían sobretodo para preparar la toma de decisiones o para evaluar los programas. Se trataba de mejorar las decisiones públicas en el corto y mediano plazo. Por lo tanto, la teoría quedó relegada en un segundo plano y lo que importó fue construir metodologías *ad hoc* y crear herramientas prácticas. Mientras que en Europa y en América latina, los juristas eran muy considerados (iban a redactar buenas leyes que garantizarían una buena política), en Estados Unidos, los expertos en política pública eran vistos como los que propiciaban una buena política. ¡Basta recordar la importancia de la Escuela de Derecho de la UNAM en la formación y en el éxito de los políticos mexicanos![16]

Sin embargo, años más tarde, con la divulgación y la expansión de la disciplina, surgió un interés nuevo para las cuestiones teóricas. Era evidente que no se podía analizar un programa público sin tener en mente un marco teórico de referencia. Paralelamente, se empezó a darle un lugar especial al análisis de las políticas públicas dentro

de la ciencia política. Este esfuerzo va a permitir también diferenciar dos funciones en el análisis de las políticas públicas: la del científico -interesado en el conocimiento y el saber- y el profesional -interesado en resolver problemas concretos de la manera más satisfactoria posible.

Enseguida vamos a presentar, de manera sucinta, el abanico de teorías que respaldan el análisis de las políticas públicas y la participación democrática que le es asociada.

Los enfoques teóricos que sustentan el análisis de las políticas públicas

Existen tres grandes tipos de teorías que ofrecen puntos de vista distintos sobre la manera cómo se forman las políticas públicas y el papel de las autoridades y de los diversos actores (población, grupos de interés, etc.) en aquello. La primera privilegia las acciones de los individuos; la segunda, al revés, le da la preeminencia al estado; la tercera busca balancear las acciones del estado y de los individuos en la formulación e implementación de las políticas públicas.

1. Por haber nacido en los Estados Unidos y haber sido muy influenciadas, desde su origen, por las ciencias económicas, las políticas públicas -tanto desde el punto de vista de su análisis como de su construcción e implementación- van a ser el campo predilecto de un enfoque que privilegia a los individuos sobre el Estado.[17] Según esta opción teórica, el Estado no pre-existe a la sociedad; al contrario es el resultado de la libre competencia que se da entre diversos grupos (por ejemplo, el gobierno es el resultado de las elecciones) y es una ventanilla que debe atender las demandas sociales. Por lo tanto, el contenido de una política será el resultado de las diferentes presiones ejercidas por diferentes grupos de interés y de su capacidad para movilizar recursos e imponer su visión del mundo. Por ejemplo, una política que favorece a un tipo de gasolina es el resultado de las negociaciones de diversos grupos de presión (los

consumidores, los grupos ecologistas, los constructores de automóviles, las grandes compañías petroleras internacionales, los productores de etanol y bio-combustibles, etc.) Este grupo de teorías se enfoca en las estrategias que tejen los diversos actores para imponer una política que satisfaga sus intereses. Por lo cual, la noción de "interés general" no tiene mucho sentido; es más bien el resultado del enfrentamiento entre muchos intereses individuales o grupales.

Esta visión es dominada por la ciencia económica para la cual los individuos se comportan y toman decisiones de manera racional, consideran solamente sus intereses personales y buscan maximizar los beneficios derivados de sus decisiones.[18] También pregona que hay que identificar los bienes públicos y medir sus costos (costo-beneficio) así como las externalidades (efectos positivos o negativos) que los acompañan. Por ejemplo, una política que va a privilegiar el etanol y los biocombustibles como carburantes toma en cuenta las externalidades positivas (disminución importante de la contaminación) y negativas (subsidios gubernamentales). Y, finalmente, los adeptos de estas teorías privilegian las estructuras locales y descentralizadas: [19]permiten controlar mejor los programas que suelen ser más eficaces y más democráticos (es más fácil tomar en consideración a la comunidad que va a ser afectada por el programa). El programa "Transparencia de nuestros recursos y acciones" del municipio de Ixtlán de Juárez lo ilustra.

A pesar de todas las críticas que ha recibido, en los Estados Unidos este enfoque sigue teniendo mucha fuerza para analizar o construir un programa público.[20]

Para este grupo de teorías, la participación ciudadana y democrática es plena pero es, ante todo, individual; el grupo no es más que la suma de individuos que buscan maximizar sus intereses.

2. El segundo enfoque para el análisis o la formulación de una política pública parte de un punto de vista contrario. Se trata de una visión

estadista que valoriza el papel central del Estado.[21] Tiene dos tipos de representantes.

Para los neomarxistas, las estrategias individuales de los actores no tienen importancia en sí puesto que, en su opinión, el Estado tiene a bien reproducir el sistema capitalista (la burocracia actúa en beneficio de los intereses de la clase dominante). En este contexto, las políticas públicas son solamente un producto elaborado por una burocracia (o un grupo social) que sirve las necesidades de la sociedad capitalista. El estudio que realiza O'Connor sobre la crisis fiscal del Estado (1973) ejemplifica esta visión.[22] Demuestra cómo el Estado socializa cada vez más las actividades de los capitalistas, mediante subsidios o reducción de impuestos que, finalmente, benefician al capital monopolístico (socialización de la inversión); o también se encarga de los bienes colectivos como educación, salud, vivienda, cultura y demás (socialización del consumo), mientras los gastos sociales del capital contribuyen a mantener el control social de la clase dominante. Estas tres modalidades de socialización del capital, en opinión de O'Connor, buscan atender las tres crisis que sacuden al capitalismo contemporáneo (la caída de las tasas de interés; la insuficiencia del consumo y la crisis de legitimidad). Pero, al querer salvar a los capitalistas, a su vez, el Estado entra en crisis (una crisis fiscal). Este estudio fue realizado en 1973; sin embargo, puede ser una referencia interesante, en 2009, con la grave crisis financiera mundial que ha acechado a la mayoría de los países.

Por su parte, los análisis neoweberianos analizan qué papel desempeñan ciertos actores centrales que controlan el Estado (los burócrata, los expertos, las élites) en las políticas públicas. Buscan demostrar que estos actores concentran suficiente poder para jugar un rol primordial en la gestión de las políticas públicas y determinar las reglas y el funcionamiento de los programas así como favorecer ciertas categorías. Por ejemplo, en Gran Bretaña (1974-1976), algunos trabajos, que analizaban las políticas urbanas, mostraron cómo las burocracias locales, al disponer de los recursos asignados

a los programas, interpretaban los reglamentos para favorecer, de manera discrecional, a ciertos sectores de la población (por ejemplo, dándoles acceso a ciertos servicios).[23]

Esta opción teórica (en su versión neomarxista o neoweberiana) reduce el papel de la participación social, limitándola solamente a un grupo, en detrimento del resto de la población.

Por razones ideológicas, las dos opciones teóricas presentadas otorgan la preeminencia o bien al individuo o bien al Estado en la creación e utilización de las políticas públicas. Nuevas opciones nacieron buscando reequilibrar la balanza entre el individuo y el Estado. Los más estimulantes son el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo.

3. El neocorporativismo reapareció en América Latina en los años setenta con los trabajos de Philipp Schmitter. En esta visión, las políticas públicas son el resultado de negociaciones entre el Estado y ciertas organizaciones que tienen el monopolio de representación en un sector. Los estudios empíricos deben verificar como se tejan las relaciones entre el Estado y las organizaciones para entender cómo las políticas adoptadas recogen las demandas sociales y cómo estos grupos colaboran con la implementación de los programas. Aquí la participación en la construcción de las políticas está mediada por la corporación que tiene la representación legal de un sector. En este sentido "participación" y "representación" van de la mano.

Por su parte, el neoinstitucionalismo retoma la convicción de los "institucionalistas" según la cual la estructura de las instituciones influencia las acciones del gobierno. Bajo el término de "instituciones" se designan, en primer lugar, las reglas formales (leyes, Constitución, reglamentos, etc.), pero también se incluyen las reglas informales (pautas de conducta). Se cree que las reglas formales inciden en la formación de pautas conductuales y modelos de acción diferentes entre los individuos y los grupos (modelando sus discursos, gestos así como los símbolos y las referencias

aceptados, etc.). Aquí, la participación de los individuos no es -como en el *Racional Choice*- totalmente libre sino que es influenciada y matizada por el entorno institucional (las reglas que lo estructuran).

III. Políticas públicas y participación democrática: Un análisis de sus diferentes etapas

El enfoque secuencial de las políticas públicas...

En la literatura especializada sobre las políticas públicas, en general, los autores se esfuerzan a contestar a dos preguntas: ¿Cómo se toman las decisiones que van a traducirse en un programa gubernamental? ¿Cómo los organismos encargados de ejecutar las decisiones las aplican?

La primera pregunta plantea la cuestión de la elaboración de las políticas públicas. La segunda, el problema de la implementación de las políticas públicas. Estas preguntas, tal y como están formuladas, han encaminado a muchos analistas -sobretodo anglosajones- a presentar el proceso de fabricación y de aplicación de los programas políticos bajo la forma de una serie de secuencias que se encadenan hasta conformar un ciclo completo de decisión política. Esta presentación secuencial es clásica; con algunas variaciones, la mayor parte de los libros y de los autores han adoptado esta modalidad. Por esto la vamos a presentar de manera muy breve para el conocimiento del lector.

Este enfoque que ha sido popularizado por los trabajos de Charles O. Jones[24] propone una matriz analítica compuesta de cinco etapas:

1. La identificación del problema (*program identification*). En este momento, la autoridad pública reconoce que tal situación es problemática y la integra como parte del trabajo a realizar. Incluye los procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de diferentes otros problemas, de organización de estructuras, de representación de intereses y de definición de la agenda.

2. El desarrollo del programa (*program development)*. Aquí, las autoridades tratan el problema. Esta fase asocia la toma de decisiones, los procesos de formulación (métodos y soluciones para resolver el problema) y de legitimación (lograr el consenso político).

3. La implementación del programa (*program implementation*). En esta fase, se ejecutan las decisiones. Incluye la interpretación de las directrices gubernamentales y la organización de las medidas para implementar.

4. La evaluación del programa (*program evaluation*). Es una fase pre-terminal en la que se visualizan los resultados del programa; se especifican los criterios que se aplicarán para emitir un juicio, para analizar los datos y formular algunas recomendaciones.

5. La terminación del programa (*program termination*). Es el momento en el que se clausura el programa, suponiendo que el problema ha sido resuelto y que las acciones realizadas, durante esta secuencia, han concluido. También es el momento en que se prevé iniciar un nuevo ciclo de acciones para atender situaciones problemáticas que el programa anterior no resolvió o desencadenó.

Este enfoque secuencial tiene la ventaja de dar coherencia a las múltiples facetas de la acción política. Sin embargo, ha sido muy criticado porque ofrece una visión simplificada y demasiado lineal de la acción pública. De hecho, lo sabemos bien, las políticas tienen un carácter mucho más caótico.

Por un lado, el orden que marca esta secuencia puede estar perturbado. Una decisión puede tomarse **antes** que el problema que pretende resolver sea planteado como tal. En este caso, la formulación **a posteriori** sólo refuerza una elección que ya ha sido adoptada. Por ejemplo, durante la guerra de Vietnam, la decisión de enviar tropas americanas al conflicto fue adoptada **antes** de que el problema del Vietnam sea planteado oficialmente en toda su magnitud. También existen muchos ejemplos que muestran que alguna de las etapas fue descartada (voluntaria o involuntariamente).

Por ejemplo, muchas veces no se define el problema antes de que la decisión esté tomada de manera formal.

Por otro lado, frecuentemente, ciertas etapas son muy difíciles de identificar. ¿Cuándo puede afirmarse que una decisión ha sido tomada? ¿Cuándo el Ejecutivo propone nuevos proyectos de ley o cuándo el Congreso los aprueba? Tampoco la implementación se presta a una clara identificación. En efecto, cuando una decisión ha sido tomada antes de que el programa empiece a aplicarse, muchos individuos (o grupos) cambian su comportamiento. Por ejemplo, ante nuevas decisiones fiscales (impuestos sobre la renta) más estrictas, mucha gente prefiere regularizar su situación antes de que se implemente el programa de manera a beneficiar de condiciones favorables (evitar multas). Finalmente, la fase de terminación de una política es algo utópico. En efecto, tal y como lo recuerda el mismo Jones, los problemas políticos nunca se resuelven del todo.[25] Por esto, frecuentemente, la conclusión de un programa gubernamental da inicio a uno nuevo que se asigna objetivos y medios distintos.

En estas condiciones, ¿Valdrá la pena usar este tipo de marco de referencia secuencial? Indudablemente es un esquema útil, pues nos permite ubicarnos en el proceso de formación y de implementación de las políticas públicas. Es útil también si no lo tomamos al pie de la letra y si examinanos, en cada fase, cómo se comportan los diferentes actores que están involucrados, cómo actúan, qué alianzas establecen, etc. y ver hasta dónde han modificado -o no- la secuencia de tal o cual política. Es decir: ¿por qué la formulación del problema se planteó de esta manera (quién intervino en ella)? ¿Cuándo se puede realmente decir que la decisión ha sido tomada? Y ¿cuándo empezó la implementación de los programas y cómo se efectuó?

En suma, es útil si tomamos el cuidado de no utilizarlo de manera mecánica y siempre recordamos que las políticas públicas son como un flujo continuo de decisiones y procedimientos (medidas). Que

seamos usuarios, analistas o la autoridad que toma decisiones, debemos buscar el significado profundo de estas políticas. [26]

Un análisis de las políticas públicas y su relación con la participación social

Vamos a examinar cada etapa de la formación de las políticas públicas para detectar qué grado de participación es factible que tengan los ciudadanos, en un régimen democrático.

1. La génesis de las políticas públicas[27]

La cuestión del nacimiento de las políticas públicas (¿Por qué una situación llega a ser el objeto de una política pública?) es un tema fascinante. Al inicio, los analistas políticos no le prestaban atención: se centraban en la toma de decisiones y, luego, a la implementación de los programas. A la pregunta "¿Por qué hay una política pública?", solemos responder: "Porque existe un problema". En realidad, esta respuesta -aparentemente obvia- esconde una gran complejidad. En efecto, muchas veces situaciones -que eran en un principio pequeños desajustes que afectaban a un grupo social dado- se convierten (a través de un trabajo de construcción muy elaborado) en verdaderos problemas políticos. Solamente así, atraen la atención de las autoridades, las cuales entonces aceptan actuar.

Cuando respondemos: "Hay una política pública porque hay problemas", es que, en el fondo, creemos tres cosas: 1. que los habitantes tienen necesidades y que, cuando estas necesidades resultan muy apremiantes, entonces buscan presionar a la autoridad (mediante elecciones, intermediarios, etc.) para que actúe. 2. Al revés, podemos pensar que las necesidades son fabricadas por las autoridades (la población es pasiva). En este caso creemos que la gente quiere y acepta los bienes y servicios que el gobierno le ofrece para su consumo. 3. Finalmente, podemos estimar que la política pública nace del azar, un buen día, casi por generación espontánea.

Estas tres creencias no son del todo falsas; sin embargo, la realidad es más complicada, por muchas razones. Primero, la noción de

"necesidades" es bastante relativa y delicada de manejar. Es algo difícil de medir porque, muchas veces, no existen criterios objetivos para hacerlo. En efecto, ¿Cómo medir la educación de una población? ¿En relación con el número de analfabetas? Esto no es un parámetro suficiente o ¿Tomando como referencia el número de gente que ha terminado la secundaria? Tampoco es un criterio que todos comparten. Para unos, haber acabado la primaria (saber leer, escribir y contar) constituiría un mejor parámetro. En otras palabras, ningún criterio es objeto de consenso social, porque en el fondo nadie busca los mismos objetivos ni tiene los mismos intereses.

Segundo, muchas veces una situación problemática ya tiene tiempo presentándose; sin embargo, las autoridades (y también los medias, las asociaciones, los grupos de presión, etc.) apenas empiezan a considerarla como un fenómeno importante.

Los estudiosos que empezaron a analizar con seriedad esta fase de las políticas públicas se dieron cuenta de que una situación problemática tiene que estar **inscrita** en la **agenda** gubernamental para empezar a ser reconocida oficialmente como un problema. En este sentido, la noción de "agenda" es muy importante.[28] Pero para esto, se requiere que -antes- un grupo (o varios) transformen esta situación problemática y le den una formulación aceptable por parte de las autoridades. Por ejemplo, la eutanasia constituye la posibilidad para una persona de quitarse la vida cuando se encuentra en un estado de salud demasiado deteriorado (letargo) y sin perspectiva de mejoría. Presentada así, de manera tan tosca, este problema tan complejo que involucra cuestiones éticas, medicales, sociales, etc. no puede ser "inscrita en la agenda". Si están interesados en ella, los diferentes grupos (portadores de visiones encontradas al respecto) tendrán que presentar una argumentación -a favor o en contra- muy bien elaborada y documentada para que este fenómeno sea reconocido como un problema real -que afecta a un número creciente de la población- y que, por lo tanto, merece estar inscrito en la agenda gubernamental.

Este trabajo de construcción del problema es importante porque permite incluir diversos segmentos de la población que en un inicio no estaban interesados en el problema. Además, numerosas veces se le da una connotación emocional al problema para acrecentar su credibilidad política y su legitimidad. La conquista espacial estadounidense no era algo nuevo antes de volverse una política pública: la NASA ya existía, múltiples consideraciones militares habían definido los principios y los escenarios para utilizar armas al servicio del espacio. Sin embargo esto quedaba relegado entre las manos de expertos. Dos acontecimientos fueron estímulos importantes para motivar y ganarse a la población norteamericana: por un lado, el lanzamiento exitoso de Sputnik I, por parte de los soviéticos, y la humillación que esto representó para los Estados Unidos en el ámbito de la guerra fría y, por otro lado, la gran habilidad política del presidente Kennedy quien supo despertar el patriotismo de sus conciudadanos diciéndoles: "Su pregunta no es: ¿Qué me pueden aportar los Estados Unidos?, sino ¿Qué es lo que yo puedo aportar a mi país?" y supo también crear un sueño y convertirlo en un objetivo: "Pisar la luna antes del fin de la década". Aquí, los medios de comunicación juegan un papel primordial: atraen la atención del público sobre la situación, despiertan su sensibilidad y movilizan a la población (o la desmovilizan). En otras palabras, a este nivel, se empieza a darle forma y nombre al problema así como a darle visibilidad.

Además, creer que existe una sola visión acerca de un evento es pecar de ingenuidad. En general, coexisten muchas visiones que emanan de intereses diferentes. El ejemplo del aborto lo ilustra. Estas diferentes visiones compiten entre sí y son objetos de controversias sociales y también políticas. Los grupos compiten para "inscribir en la agenda" su visión del problema y para que la solución al problema sea acorde a su formulación de la situación. Para ganar esta batalla, como el ejemplo del aborto lo ilustró, los diversos actores empiezan a buscar alianzas con otros sectores de la sociedad: estructuran de manera paulatina sus recursos, sus modos de acción y la naturaleza de sus vínculos. Paralelamente, se concretan los

valores, las creencias y las representaciones que acompañan a esta problemática.[29]

Evidentemente, el grupo cuya visión del problema es más cercana a la visión oficial tendrá más posibilidad de imponerla en la esfera pública. Como lo veremos en el estudio de caso sobre la reforma a la Reforma Agraria (IV.Parte de este cuaderno), la visión del grupo afín al presidente Salinas de Gortari sobre los cambios necesarios en el campo, venció a las opciones adversas.

En esta batalla, es muy importante saber construir y aprovechar lo que se llaman "las redes de acción pública".[30] Estas redes son hechas de individuos, grupos, expertos que comparten creencias, normas, principios y, por lo tanto, valores". Por ejemplo, las distintas redes que debaten el tema del aborto -en cualquier país- difieren en sus visiones y valores sobre el asunto considerado. La Iglesia Católica que agrupa a los practicantes (y fieles de otras religiones) defiende la tesis según la cual nadie tiene el derecho de quitar la vida a otro individuo (considerando que un feto ya es portador de vida humana). En cambio, para los grupos feministas, prevalece el derecho para las mujeres de usar su cuerpo libremente (además de negar que el feto sea sinónimo de vida humana). Por su parte, las autoridades gubernamentales están más preocupadas por cuestiones de sobrepoblación, tasa de natalidad y seguridad (evitar la mortalidad provocada por abortos clandestinos). Estas redes que se tejen entre los múltiples actores son muy densas: cubren los diversos escenarios en los cuales se efectúan los debates sobre las políticas (y hay reglas y apuestas específicas para establecer un compromiso). La acción pública, entonces, es el producto de interacciones complejas entre los diferentes actores sociales, varios segmentos del aparato del Estado, expertos y políticos. Es un momento decisivo para el futuro de la política: la visión que va a ganar y será inscrita en la agenda debe ser aceptable por el conjunto (la mayoría) de los actores. En caso contrario, se romperán la negociación y el intercambio, será difícil legitimar las decisiones y casi imposible asegurar su implementación (se convertirá en un problema de gobernabilidad).

Normalmente, se realizan una serie de encuestas previas para conocer el sentir de la población pero también para legitimar la posición adoptada.

En suma, la cuestión del surgimiento de un problema y de su inscripción en la agenda gubernamental no se podría entender si se eluden las modalidades de participación social que acompañan este proceso.

2. La decisión

La toma de decisiones ha sido una etapa magnificada por parte de un gran número de analistas de las políticas públicas. [31] Indudablemente, ocupa un lugar esencial en la jerarquía de los actos públicos. Marca un parteaguas: la selección de una(s) solución(es) al problema determina, según se cree, el desarrollo de las demás fases. A partir de este momento, la población que será objeto de atención de los servicios o bienes públicos verá su situación modificarse de manera irremediable. Es más, la toma de decisiones ha sido no solamente valorada sino casi sacralizada. ¡No en balde el Presidente Lyndon Johnson, quien no era un novato en política, se levantaba en la noche, preso de enormes angustias, para sentarse frente al retrato de sus antecesores, pidiéndoles consejo en silencio! [32] Los organigramas de las entidades públicas lo evidencian: subrayan con fuerza quién tiene el derecho de firmar y en qué condiciones. Otorgan a esta persona reconocimiento y honores pero, en contraparte, la responsabilidad de lo que suceda, mientras que los consultores y expertos (casi) siempre quedan tras bambalinas.

Sin embargo, esta visión clásica idealiza y simplifica -una vez más -lo que, en la realidad, sucede. ¡En otros términos, la decisión pública no es lo que parece ser!

No siempre la toma de decisiones es el resultado lógico y lineal de la identificación del problema y de la formulación de las soluciones. A veces, sucede que el análisis del problema se detenga y que otro problema y otras soluciones aparezcan y se sustituyan al anterior.

Asimismo, la agenda gubernamental se transforma, ampliándose o disminuyendo, según el caso.

Raras veces el que decide (vota, firma, etc.) es el verdadero autor de la decisión. Indudablemente, no es prisionero, y tiene el poder de autorizar o rechazar la elección que fue hecha anteriormente. Sin embargo, pocas veces modifica de raíz lo que sus colaboradores han seleccionado; suele modificar sólo unos detalles para imponer su sello. De hecho, no tiene ni el tiempo para cambiar todo, ni la influencia necesaria para deshacer los compromisos ya establecidos para neutralizar o movilizar otros actores. Peor aún, frecuentemente, no posee la información y la capacidad técnicas suficientes para determinar las mejores opciones y visualizar las posibles consecuencias. No es un experto del tema.

Indudablemente, su firma posee un valor simbólico y político esencial: otorga legitimidad y oficializa una selección. A partir de este momento, el descontento o la contestación vienen a ser considerados como una infracción a las leyes, las normas, etc. Esto puede tener un costo elevado.[33] Asimismo, se le otorga legitimidad y reconocimiento al grupo de actores que salió vencedor de la contienda y que, a partir de este momento, va a imponer su racionalidad y sus reglas del juego.

Finalmente, tal y como lo señala Luis Aguilar en el prefacio que dedica a la obra de G. Majone *Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*: "Lugar común es creer que la política es la decisión suprema de las autoridades legítimamente electas o designadas para conducir la comunidad política. Se olvida que la gran decisión está condicionada y limitada por las decisiones precedentes de múltiples actores gubernamentales, políticos y sociales, que -en su interdependencia- la preparan y configuran, la acotan o ensanchan."[34]

En este sentido, el proceso de toma de decisiones es mucho más amplio y participativo de lo que aparece ser, en un primer momento. Esto también quiere decir que en donde hay pluralismo, el poder no es tan centralizado como lo parece, aun y cuando está desigualmente distribuido entre los actores.[35]

3. La implementación

Durante mucho tiempo, se minimizó el papel de la implementación en beneficio de la toma de decisiones.[36] En efecto, se pensaba -desde una perspectiva weberiana implícita- que la implementación se hacía de manera automática, una vez que la orden (ley, reglamento, etc.) había sido emitida (por el político).[37]

Afortunadamente, los sociólogos se encargaron de desmitificar esta visión un tanto simplista y señalar que lo que pasa en la base de la pirámide es mucho más complicado de lo que se cree a primera vista. Se dieron cuenta por ejemplo que, en las oficinas y demás lugares de trabajo, los que ejecutan no siempre siguen al pie de la letra las órdenes. Actúan de tal manera que logran conseguir cierto poder interno frente a sus jefes o a los clientes externos. Basta con ver el poder que tiene una simple secretaria: al manejar una información privilegiada, selecciona y filtra la gente que va a dejar entrevistarse con su jefe, va a priorizar ciertos expedientes, etc. Al igual, un policía puede excederse en su función y aplicación de la ley en detrimento de los ciudadanos.

Los que implementan los programas pueden resistir de muchas maneras; esto provoca una serie de distorsiones (efectos perversos) que cambian el resultado esperado. Analizando la manera en que se implementaban los programas en los años setenta, Susan Kaufman Purcell comentaba que, en México, es muy fácil tomar decisiones (los proyectos de ley son adoptados sin problemas en el Congreso) pero es mucho más difícil que se apliquen (la mayor parte de las veces quedan "letra muerta").[38] Transformar el sentido de las decisiones adoptadas es una manera, para la población (los grupos involucrados), de tomar su revancha y recuperar capacidad de acción.

A veces, estos efectos perversos no son una consecuencia deseada sino un efecto que deriva del abismo que existe entre el ámbito decisional y los que van a ejecutar. Estos últimos no siempre reciben la capacitación adecuada para entender el significado y las

implicaciones de las nuevas políticas (muchas veces los textos [ley, decretos, etc.] no son muy claros y son sujetos a interpretación) ni para atender de manera eficiente las nuevas reglas.

Otras veces, el nuevo programa suscita reacciones de hostilidad entre algunos sectores de la población; algunos intentan capturarlo a su favor. En ambos casos, suelen dejar a los funcionarios desprovistos o, peor, los compran, sobretodo si éstos no reciben estímulos positivos para que se apliquen las medidas adoptadas.

Puede ser también que el Ejecutivo y el Congreso (o cualquier otra autoridad) tomen decisiones, no con la finalidad de que se apliquen, sino para demostrar (fingir) a la población que toman en serio el problema. En realidad, nunca han tenido la voluntad de solucionarlo ni se otorgan los medios necesarios (recursos humanos, financieros, etc.) para que éstas se ejecuten.

Estas distorsiones confirman lo que Luis Aguilar comenta en relación con la toma de decisiones afirmando que: "Asimismo la gran decisión está condicionada y limitada en el momento de llevarse a la práctica por las decisiones posteriores de los actores diversos de la administración pública, los movimientos políticos de oposición y los individuos beneficiados o afectados por la política decidida." [39]

En suma, la implementación es una etapa dominada por las presiones, las negociaciones, los chantajes (eventualmente): es una manera de proseguir con la lucha política.[40] En otras palabras, una decisión nunca es definitiva y menos cuando está entre las manos de los que la implementan.

4. La evaluación

Evaluar es un gesto cotidiano. Todos evaluamos en cada momento; tratamos de identificar y medir los efectos que han tenido un acto o una práctica que hemos realizado. Muchas veces lo hacemos para saber si vale la pena seguir con el intento, sobre todo si nos ha costado mucho esfuerzo.

En el caso de las políticas públicas nos preguntamos: ¿Cuáles son los resultados de la acción del gobierno? ¿Hasta dónde, por ejemplo, ha bajado la tasa de desempleo después de la aplicación de un programa destinado a fomentar el empleo? Lo que se busca aquí, al parecer, es contabilizar las transformaciones (o su ausencia) que fueron inducidas por una política.

Esta intención tan natural plantea en el fondo una serie de problemas si uno acepta ir más allá de la simple descripción de las acciones que se han realizadas con el fin de entender qué ha sucedido en realidad y por qué los resultados fueron éstos (sobretodo si no corresponden a las expectativas).

En efecto, cualquier evaluación está empapada por los juicios de valores que tenemos respecto a un dato.

Por naturaleza, los juicios de valor no son objetivos: son prejuicios que tenemos y moldean nuestras percepciones de los hechos. Como público, seleccionamos inconscientemente lo que queremos ver. Por ejemplo, un elector de izquierda fiel a su partido encontrará solamente virtudes y aspectos positivos a la gestión de un gobierno de izquierda. Al revés, un elector de derecha percibirá solamente los hechos negativos de las acciones realizadas por este mismo gobierno, y reforzará así su antipatía nata.[41] Obviamente el científico social tiene la obligación de apartarse de tales prejuicios y centrar su atención en datos concretos para apreciar de manera sistemática -en base a mediciones científicas- la eficacia de los efectos producidos por un programa público, que estos efectos sean reales o no, previstos o no.

Durante mucho tiempo, la evaluación de las políticas públicas era una subdisciplina poco desarrollada. Recordemos que cuando el Presidente José López Portillo creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue difícil elegir un personal adecuado a la subsecretaría de Evaluación. Era un tema nuevo en la administración pública mexicana y pocos contaban con una capacitación adecuada para integrar dicha entidad.[42]

Este retraso se debió a varias causas. Por un lado, los responsables políticos suelen actuar con una óptica de corto o muy corto plazo. Para ellos, lo importante es que puedan anunciar que van a actuar o que están actuando. Con ello, la población tiene la impresión que el problema se está resolviendo. Por otro lado, para los electores como para los responsables, las elecciones son una evaluación; así que no se buscaba desarrollar más allá esta disciplina. Sin embargo, es difícil medir -en términos electorales- cuán eficaz ha sido un programa muy vistoso a nivel municipal. Además la evaluación requiere de condiciones bastante difíciles de implementar: Que los organismos de evaluación sean independientes, que los evaluadores tengan una capacitación multidisciplinaria (hay que evaluar datos económicos, sociales, culturales, políticos, de gestión, etc.) y finalmente, que la información entregada sea transparente (permitir acceso a las fuentes).

En un régimen democrático con una sociedad participativa, la evaluación está en el centro del debate. Como lo señala Giandomenico Majone, "El diálogo entre legisladores, gobernantes y electorado del que surgen las políticas en un sistema de gobierno mediante la discusión se refiere siempre, en forma directa o indirecta, a los problemas de evaluación".[43]

De hecho, el debate se da casi desde el inicio, en el momento en que se establece y define la política. Y el debate se da porque el proceso de evaluación involucra valores, opiniones e intereses particulares y políticos. Para empezar, muchos resultados son bastante ambiguos y prestan a interpretaciones. Por ejemplo, frecuentemente es difícil imputar causas específicas a efectos particulares o también saber si el error cometido lo fue desde la concepción del programa o si proviene de una falla en la ejecución. Además, muchas veces, prevalecen los desacuerdos para jerarquizar los criterios: ¿Será más importante evaluar los productos (muchas veces cuantitativos) o bien el proceso (la forma como se aplica efectivamente el programa, quién se beneficia y quién se perjudica con él))? Además el papel y la situación del evaluador (legislador,

gobernantes, jueces, burócratas, grupos de interés, expertos independientes, medios de difusión y ciudadanos comunes) modifican los criterios de la evaluación tales como la legitimidad, la legalidad, la economía, la eficacia, la eficiencia o la sensibilidad a las necesidades públicas.[44] Unos van a privilegiar ciertos criterios, para otros predominan criterios distintos. Esto refleja la complejidad que abarcan las políticas en una sociedad plural. Por lo tanto, debate y persuasión mutua son los principios que dominan este proceso. Sin embargo, es sano que se expongan públicamente los diferentes argumentos.[45]

La otra dificultad es saber lo que se va a medir: los resultados, los insumos o los procesos (la metodología empleada).

Normalmente, se evalúan los resultados. Con ello se pretende estimar el valor real de una actividad. Se comparan las metas establecidas con los resultados obtenidos. Por ejemplo, en los programas sanitarios, se mide la incidencia y la tasa de enfermedades con lo que se había previsto. Pero no siempre es fácil. A menudo el nivel y la calidad del producto no son medibles porque, en las etapas anteriores, no se precisaron con cuidado las metas. Se carece entonces de criterios para calificar el resultado. Otras veces, son de poca utilidad para los gobernantes, los que administran el programa o los ciudadanos interesados en él, resultados que se presentan como "siendo satisfactorios o no satisfactorios". La mayor parte de las veces, las evaluaciones de los programas escolares que se realizan no permiten a los padres de familia saber porque sus hijos fracasan. Tampoco sirven para que los maestros puedan mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Otra forma de evaluación la constituye la medición mediante los insumos, es decir saber cuántos recursos (financieros, apoyos políticos, etc.) y personal capacitado han sido empleados para implementar el programa. Según G. Majone, a menudo es el único medio del que se dispone, sobretodo cuando pesan severos controles sobre la administración (reglas precisas para sustituir un insumo a otro).

Finalmente, en un régimen plural, la evaluación está relacionada con la cuestión de la responsabilidad. "En una democracia es de esperar que los administradores y los prestadores de servicios públicos sean responsables ante quienes los consumen y quienes los pagan, o ante sus representantes políticos".[46] El tema de la responsabilidad pública explica porqué son tan fuertes y apasionados los debates para fijar los criterios de evaluación.

Una desviación muy frecuente cuando se toca el tema de la evaluación consiste en confundir control y evaluación[47], substituyendo el primero a la segunda. En México, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nació con el propósito de estimular el buen desempeño de los investigadores. Sin embargo, por lo menos en un inicio, su sistema de medición del desempeño fue enfocado más a controlar la producción de los candidatos (utilizando criterios meramente cuantitativos). Se trataba de vigilar que los investigadores trabajen y produzcan más que de evaluar la calidad de sus investigaciones.[48] En síntesis, la dificultad para elegir criterios de medición del éxito representa uno de los problemas mayores de responsabilidad pública y de evaluación de las políticas. En México, expertos y ciudadanos encaran esta situación nueva en el panorama político. Antes de la transición democrática, la participación limitada dificultaba la expresión de las expectativas ciudadanas; hoy en día, si bien la población tiende a expresarse con mayor facilidad, también puede prevalecer la confusión. A veces no sabe bien qué espera de un programa o de una política (o puede ser influenciada en sus expectativas).

La última fase -la terminación de una política pública- es otro tema delicado, tanto para las ciencias sociales como para los que toman decisiones.

En apariencia, una política pública finaliza porque la autoridad ha delimitado temporalmente su existencia y le ha asignado un presupuesto por una duración limitada. Después de esto, la entidad encargada de implementar el programa cierra y la actividad cesa.

Sin embargo, no significa que las repercusiones del programa cesen. Una política cultural no acaba el día en que se inaugura el centro cultural que representaba su obra máxima.

Además, frecuentemente, una política pública no acaba; se transforma, en su contenido, en su enfoque y objetivos, en los objetos de atención del programa (la población a la cual se dirige), quizás porque el programa que finaliza ha suscitado nuevos problemas. En otros términos, una política no acaba porque ya se resolvió el problema que pretendía atacar, en contra de lo que se cree comúnmente.

Conclusión

Como lo hemos recordado de manera constante, a lo largo de esta tercera parte, la elaboración y aplicación de las políticas públicas constituyen un trabajo mucho más complejo de lo que da la impresión, a primera vista. Por otro lado, como lo hemos subrayado de manera repetida, el debate, la negociación y la necesidad de persuadir (y eventualmente seducir) la opinión pública o los gobernantes permean todas y cada una de las fases del proceso. Recuerdan que las políticas públicas son en el fondo una manera de hacer política por medios distintos al proceso electoral. Por lo tanto, en un régimen democrático, tal y como el hecho de emitir un voto es una obligación ciudadana, la participación en la fabricación y la vigilancia de los programas públicos no sólo es otra obligación ciudadana, sino que es un medio para continuar ejerciendo su voto de otra manera.

IV. La participación social en las políticas públicas en la República mexicana: estudio de casos

En esta parte, vamos a ilustrar lo que hemos presentado anteriormente a nivel teórico, exponiendo varios estudios de casos. Estos ejemplos se enfocan sobretodo en la formulación y definición (y, de alguna manera, en la toma de decisiones) de las políticas públicas presentadas. En cada caso estudiaremos qué tipo de participación ciudadana ha sido factible.

Hemos elegido tres tipos de políticas. Empezaremos por analizar dos políticas sectoriales: la reforma agraria de 1992 y la reforma petrolera de 2008. Las dos conciernen aspectos distintos de uno de los artículos constitucionales más relevantes en México: el artículo 27 Constitucional. Sin embargo, se ubican en épocas distintas de la vida política de México. La primera se realizó durante la presidencia del Lic. Carlos Salinas de Gortari y acompaña una serie de cambios fuertes que tuvieron a bien transformar el proyecto nacional. En este periodo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) seguía dominando el escenario político-partidista nacional y la participación social estaba todavía restringida. La segunda reforma se formula y decide durante el periodo conocido como "la Transición Democrática". No solamente el Presidente ha perdido su poder meta-constitucional, sino que el Congreso ya es un actor importante, lo cual alienta (o debería) una real participación ciudadana. Analizaremos, en ambos casos, en qué momentos interviene la participación de los ciudadanos y qué forma adopta. Determinaremos asimismo si realmente la llamada "Transición a la Democracia" ha conllevado cambios sustanciales en cuestiones de participación de la población. El tercer ejemplo será dedicado a las políticas públicas municipales.

Primer ejemplo: La reforma a la reforma agraria de 1992 o "La participación ciudadana durante un cambio de política pública en un sistema político cerrado"[49]

Antecedentes

La reforma al artículo 27 Constitucional de 1992 pertenece al conjunto de reformas que modificaron la concepción oficial que se tenía del Estado.[50]

La reforma a la Constitución que implicaba atentaba directamente contra el arreglo institucional emanado de la Revolución de 1917; por esto, fue una de las medidas más controvertidas de este periodo. Para el presidente Salinas se trataba de revertir el deterioro que el sector agropecuario había presentado desde finales de la década de los sesentas por falta de claridad jurídica sobre los derechos de propiedad de tierras y la existencia de candados legales que impedían que el proceso productivo del sector se realizara en un ámbito de certidumbre, legalidad y justicia. En otros términos, en opinión del Jefe del Ejecutivo, la reforma debía establecer certidumbre jurídica, superar el minifundio y atraer inversión (pública y privada) para capitalizar y tecnificar el campo.[51] Para sus detractores, se trataba de una afrenta al legado más tangible de la lucha revolucionaria de principios del siglo XX. En el fondo, el jefe del Ejecutivo quería consolidar un proyecto de nación que buscaba insertar al país en un contexto internacional de mayor apertura económica.

Las grandes estrategias para construir y "hacer aprobar" la reforma

No nos proponemos aquí analizar ni las propuestas del gobierno de Carlos Salinas de Gortari ni el contenido definitivo de la Reforma y menos la evaluación que se ha hecho a los diecisiete años de haber sido aprobada. Queremos solamente recordar brevemente cuáles fueron las estrategias empleadas por el equipo salinista para legitimar, frente a la opinión pública y al resto de la clase política, la nueva reforma, sensibilizar estos actores acerca de su importancia y utilizar al sistema corporativista para, finalmente, imponerla.

Antes que nada, es de señalar que esta reforma tenía como propósito poner a tono un paradigma sectorial (el conjunto de visiones, ideas, comportamientos, normas, valores que se tenía respecto al campo) con el nuevo paradigma global (que buscaba una mayor integración a la economía internacional, mayor participación de los sectores social y privado en todas las fases del cadena productiva, eficiencia en la operación de las entidades y organismos públicos, claridad en las señales de política económica y finalmente políticas de ataque directo ala pobreza) que pretendió construir Carlos Salinas de Gortari (lo llamó "la reforma al Estado" o "la reforma a la Revolución"). Este estudio de caso ofrece un magnífico ejemplo de cómo las políticas sectoriales deben encajar con los proyectos de nación.[52]

Para nada esta reforma fue un acto improvisado. Salinas tenía un profundo conocimiento de la situación de crisis en el campo pero también estaba conciente de las implicaciones políticas que un cambio tan radical podría generar.[53] Sabía que, para lograr el éxito de la reforma agraria, tenía primero que convencer a los diferentes actores políticos sobre las "bondades" del cambio. Desde su campaña y hasta la aprobación de la iniciativa en el Congreso, abonó el terreno para lograr la aceptación de esta reforma. No podemos en este espacio presentar cada una de las estrategias que el jefe del Ejecutivo desarrolló; remitimos al lector interesado a la bibliografía señalada en pie de página. Nos limitaremos aquí a recordar las principales estrategias utilizadas.

El presidente Salinas actuó en diversas arenas. Se forjó un equipo a la medida para formular el nuevo paradigma y ubicó muy claramente el papel que el campo debía desempeñar en el desarrollo económico del país.[54] Salinas nombró a Carlos Hank González como nuevo ministro de la SARH. Era un hombre reputado por su capacidad política y empresarial, pero no pertenecía *estricto sensu* al grupo salinista. Es la razón por la que el presidente Salinas desplazó a Luis Téllez, un brillante economista del M.I.T cercano al secretario de Hacienda (Pedro Aspe), y lo envió a la sub-Secretaria de Planeación, con la misión de atender la negociación del Tratado de

Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Era una manera indirecta de controlar la buena marcha de la reforma agraria. Por la importancia de los símbolos en política, Salinas matizó la imagen demasiado liberal de este joven tecnócrata y creó una Subsecretaria de Desarrollo Político que confió a Gustavo Gordillo de Anda (ex militante de izquierda, que se acababa de integrar al equipo salinista).[55] Asimismo, aprovechó todas las oportunidades (discursos oficiales, medios de comunicación, etc.) para presentar la nueva concepción de manera "digerible" por la opinión pública. Fue la vía que utilizó también para introducirlo en el debate público.Posteriormente, tejió estrategias finas para obtener la confianza del Partido y, especialmente, de las organizaciones campesinas. Estaba conciente que no era cosa menor contar con el apoyo de las centrales campesinas. Durante la primera mitad del sexenio, preparó el terreno e impulsó la creación del Consejo Agrario Permanente (CAP) -un verdadero bastión de apoyo a la reforma- e instaló la Comisión Nacional para la Modernización del Campo (CNMC) la cual iba a permitir al presidente incorporar a las organizaciones campesinas en la toma de decisiones. Por último, impulsó la reforma en la burocracia y con los demás partidos en el Congreso.

Las principales lecciones de este estudio de caso

La manera cómo se ideó e implementó, desde sus fases iniciales, este cambio de política pública sectorial nos brinda varias enseñanzas.

Por un lado, subraya que el equipo que realizó el cambio de paradigma global ocupaba una posición estratégica para idear e imponer políticas sectoriales acordes al proyecto global. Por el otro, pone en evidencia que un cambio de política pública implica, ante todo, cambiar la visión que se tiene acerca de un objeto (el campo, en este caso). Esto repercutirá en el cambio de comportamiento[56]. La nueva visión no deja de ser, por supuesto, una construcción social de la realidad, un nuevo mito social. Muestra asimismo que el trabajo político y social, para lograr convencer y legitimar una nueva concepción, pasa por varias arenas: intelectuales, sociales,

burocráticas, políticas, etc. Demuestra también que, en un sistema todavía cerrado políticamente hablando, aun y cuando se pretendía operar un cambio aperturista, se utilizaron las herramientas corporativistas desgastadas del viejo régimen para hacer aprobar la reforma (cuando, por otro lado, el proyecto modernizador las criticaba acerbamente).

Segundo ejemplo: La reforma petrolera de octubre 2008 o "La participación ciudadana en un cambio de política pública durante la *"Transición a la democracia"*.

Los antecedentes...

En octubre del 2008, después de varios años de intentos frustrados, se aprobó por fin una reforma de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la industria petrolera de México.

En cualquier país productor y exportador de hidrocarburos, el tema del petróleo es un tema estratégico. En su mayoría, son países en vía de desarrollo cuya economía depende casi únicamente de este recurso minero.[57] México logró despetrolizar su balanza comercial pero sus finanzas siguen dependiendo del petróleo.[58] Las aportaciones de Pemex al fisco se emplean para construir carreteras, escuelas, hospitales, etc. Sin ellas, se tendría que reducir el gasto del gobierno (afectando los programas de infraestructura y de política social) o realizar una verdadera reforma fiscal para elevar los impuestos y ampliar el abanico de contribuyentes. Pero también la importancia del petróleo descansa en razones simbólicas. La expropiación petrolera decretada por el General Lázaro Cárdenas, el 18 de marzo de 1938, en contra de empresas extranjeras (inglesas y norteamericanas) y la creación de Pemex algunos meses después (el 7 de junio del mismo año), permitieron que México controlara y aprovechara sus recursos mineros y creara una industria nacional que fue muy exitosa durante mucho tiempo. Este éxito inesperado (las compañías extranjeras estaban a la expectativa con la convicción de que los mexicanos carecían de experiencia y no la iban a hacer)

ha sido -con sobrada razón- motivo de gran orgullo nacional. Es la razón por la que, hoy en día, la palabra "petróleo" está asociada a la idea de "soberanía nacional".

La dinámica de la reforma

El 8 de abril de 2008, el jefe del Ejecutivo -Lic. Felipe Calderón Hinojosa- presentó cinco iniciativas de ley con el fin de reformar la empresa estatal, Petróleos Mexicanos (Pemex), y adecuarla a las mejores prácticas internacionales. En palabras del mandatario, estas iniciativas pretendían "fortalecer a Pemex y no privatizarla", asignándose como objetivos los de permitir que la paraestatal subsane sus deficiencias y rezagos, que refuerce su organización y administración así como los mecanismos de control y de supervisión para reducir los altos costos de la estructura actual.[59]

De ser aprobadas por el Congreso, estas iniciativas marcarían el inicio de una nueva política pública para el sector petrolero.

La reforma de Pemex y de la industria petrolera era un viejo reclamo por parte de todos los expertos en el sector. Sin embargo, tanto el diagnóstico como las posibles soluciones a los problemas diferían en relación con la posición ideológico-partidista y los intereses personales o corporativos de los interesados. En opinión del sector "nacionalista" (PRD y una parte del PRI), la descapitalización de la paraestatal, producto de un régimen fiscal confiscatorio, es el problema mayor que enfrenta Pemex. Por esto, urge implementar una verdadera reforma fiscal que libere a la empresa de este yugo. La visión opuesta -defendida por el PAN y la otra fracción del PRI- no niega el peso nefasto del régimen fiscal pero también subraya que es necesario alentar la flexibilidad de Pemex en cuanto al *management* de los recursos con una serie de cambios en las leyes y normas para mejorar la *corporate governance* (mayor transparencia, rendición de cuentas, mayor autonomía presupuestal y de gestión, etc.).[60]

En este entorno conflictivo, el nuevo peso del Poder Legislativo en la toma de decisiones (Transición a la democracia) y la división de las fuerzas partidistas en el Congreso volvieron imposible imponer desde el Centro una decisión pero también llegar a un acuerdo político. ¿Porqué, de repente, se puso fin a la parálisis? Por un lado, a partir de 2006, el declive de la producción de Cantarell -un mega yacimiento que llegó a participar con el 62 % de la producción nacional de crudo en México- volvió mucho más apremiante la necesidad de cambios en la operación del sector. La caída en el volumen de producción se tradujo en una reducción del volumen de exportación muy acelerada (de 170 mbd, en 2007) lo cual repercutió -a pesar de los altos precios del petróleo- en las finanzas públicas. Por otro lado, el hecho de que el año 2009 fuera un año electoral importante -renovación de la Cámara de Diputados, de una parte del Senado así como varios puestos de gobernadores y presidentes municipales- dio un sesgo especial a esta reforma. Cada uno de los grandes partidos políticos estuvo buscando posicionarse de manera favorable ante el electorado para aumentar su caudal de votos. Las propuestas, los discursos y las estrategias que propuso cada uno de ellos en temas petroleros tienen que leerse tomando en cuenta esta perspectiva. Finalmente, la presión ejercida por los Estados Unidos (y otros países) para que México modifique su organización industrial y abra al capital privado segmentos de la industria que están prohibidos constitucionalmente ha sido otro ingrediente que estuvo presente -de manera implícita- en el debate que se fomentó a raíz de las iniciativas.[61]

Sin querer examinar las propuestas en detalle, señalaremos los grandes aspectos que pretendían trastocar las iniciativas del Ejecutivo.

a. Atacar las deficiencias del gobierno corporativo de Pemex, dándole mayor autonomía de gestión y presupuestal, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas así como disminuir el peso del Sindicato en el Consejo de Administración.

b. Transformar las relaciones de poder entre Hacienda y Pemex así como entre Pemex y la Secretaria de Energía (Sener).

c. Abrir el *downstream* (la parte de transformación industrial de los hidrocarburos: refinación, transporte, almacenamiento, distribución de petrolíferos) a la inversión privada (una especie de maquila) y alentar la creación de contratos que puedan estimular la participación de las compañías petroleras y de servicios sin que sean contratos de riesgo.

Estas iniciativas tenían a bien dar un nuevo aliento a Pemex y lanzar señales positivas a las compañías extranjeras (petroleras y de servicios).

En este marco, el Ejecutivo deseaba que el Congreso de la Unión las aprobara lo antes posible para evitar así un debate público que no estaba seguro de ganar. Sin embargo, el sector nacionalista (FAP apoyado por un grupo el PRI) retomando la bandera de la soberanía nacional, anuló esta pretensión. Forzó a que se debatieran a nivel nacional estas propuestas. El PRI -por razones electorales, ante todo- lo siguió, obligando al PAN a aceptar este proceso.

Lo interesante del proceso de reforma y de construcción de una nueva política petrolera lo constituye esta ventana de oportunidad que se generó a raíz de los Foros organizados por el Senado de la República, a lo largo de 72 días (de mayo a julio del 2008). El debate fue especialmente incluyente. Reunió a especialistas de todos los sectores de la sociedad: expertos de la industria petrolera, funcionarios públicos del ramo, proveedores de la industria petrolera, periodistas, académicos, etc. A través del Canal de Congreso, los mexicanos tuvieron acceso directo a todas y cada una de las sesiones y pudieron enterarse ampliamente del estado de sus recursos, de la manera en que estaba administrada su empresa, etc. Además, la prensa y los medios de comunicación dieron un espacio muy amplio al tema. Se ofreció una oportunidad real para que la población participará sobre un tema que es particularmente importante para ella -por su carácter estratégico en lo económico, la afecta en su

vida cotidiana y, por ley (Carta Magna), es de su propiedad. Indudablemente, por ser un tema muy técnico, la participación ciudadana era de por sí limitada. Sin embargo, se dio (y se perdió) una gran oportunidad.

Lo que siguió después del Debate muestra cómo esta ventana de oportunidad (en cuanto a la participación democrática) súbitamente se cerró. Los partidos políticos (PAN, PRI y FAP) retomaron la batuta y negociaron entre ellos el contenido de la propuesta final.[62] En esta rebatinga, el PRI fue el gran ganador, mientras el PAN y el FAP (en particular el PRD) pudieron sacar algunas ventajas.[63] En todo caso, quedaron atrás los foros y los consejos técnicos de los especialistas; quedaron atrás las intenciones de mejorar el funcionamiento de Pemex y atacar los problemas de fondo que vive la paraestatal; el motor real y potente del proceso de negociación fueron las elecciones del 2009.

¿En qué aspectos este ejemplo es aleccionador?
Primero, muestra cómo el diagnóstico de las dificultades que vive una entidad (paraestatal) está **construido** de manera distinta por parte de diversos actores (en este caso los partidos políticos y las comisiones de energía del Congreso cuyos miembros se asesoran y respaldan en opiniones de expertos).[64]

Segundo, deja entrever cómo **la inscripción en la agenda** y, luego, **la toma de decisiones** (la aprobación en el Congreso) han sido entintadas todo el tiempo por una relación de fuerzas muy tensa entre los diversos actores (partidos políticos). Indica cómo el panorama electoral influenció, en última instancia, las estrategias que tejieron los actores (aprobar vía *fast track* las iniciativas o llevar a un debate amplio) así como las propuestas. El PAN, en aras de respetar el artículo 27 constitucional para no ser objeto de severas críticas por parte de la oposición,[65] propuso una reforma tibia (según sus propios seguidores) que, en algunos aspectos, no podían prosperar o implicarían efectos perversos a la larga. Por su lado, el PRI al proponer que los estados maquilaran las refinerías o al proteger

a los transportistas terrestres (camiones-tanques), en realidad buscaban premiar a su electorado local. Por su parte, el Frente Amplio Progresista (FAP) agitó la bandera de la privatización para presentarse como el defensor de la Nación. Esto lo encaminó a veces a adelantar propuestas que podrían costarle caro a la paraestatal. Por su peso electoral, ningún partido quiso enfrentar al Sindicato petrolero y pedir que se revisara la relación que mantiene con la empresa.

Tercero, al hacerse pública la reforma, cada partido quiso aparecer como el vencedor (el que impuso su visión), a pesar de que, pronto después, cada uno empezó a quejarse de las decisiones adoptadas.

Tercer ejemplo: La participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel municipal

Los dos ejemplos anteriores han mostrado -entre otras cosas- la inexistencia de una verdadera participación ciudadana en la formulación y la toma de decisiones de nuevas políticas públicas a nivel nacional. Señalaron, asimismo, que la participación estuvo sustituida por órganos de representación distintos, antes y después de la llamada "transición a la democracia". En un caso, se utilizó al corporativismo (antes de la transición); en el otro, a la intermediación de los partidos políticos. En ambos casos, se anuló lo que hubiera podido ser una oportunidad de participación democrática plena.[66]

En el tercer caso, hemos decidido analizar las modalidades que adopta la definición de programas así como la toma de decisiones a nivel local, específicamente a nivel municipal. De hecho, el municipio parece ser la instancia y el espacio en que pueden desarrollarse prácticas democráticas. No vamos a analizar un caso en particular. Más bien recopilaremos las observaciones que fueron realizadas por un grupo de especialistas -funcionarios públicos, líderes de organizaciones sociales e investigadores- que se reunieron para compartir sus experiencias en base a cinco estudios que fueron formulados y realizados de manera simultánea, en igual número de

regiones del país, para ver cuales son las distintas formas de participación ciudadana en el ámbito del gobierno local de México.[67] Pretendieron ver cómo se da la organización propia de la sociedad frente a las decisiones tomadas por los gobiernos en los territorios municipales.

Tal y como lo presenta Mauricio Merino en su introducción, "A pesar de nuestra voluntad explícita de escapar de los conflictos entre partidos políticos, éstos aparecieron a cada paso".[68] El autor concluye que, si bien en un inicio pensaban que, a nivel municipal, la participación se disociaba de la representación, tuvieron que aceptar que se habían equivocado y que, además, la ausencia de prácticas democráticas atraviesa por la cultura política de los pueblos.

En todos los casos analizados hubo una demanda constante de mayores recursos y un reclamo de autonomía, aunque el contenido de estas demandas, obviamente, difiere tratándose de un pueblo Huichol o de una municipalidad como San Pedro Garza García, en Nuevo León. Según los autores, estas dos demandas estuvieron al origen de la organización ciudadana y también de los conflictos locales. De hecho, muchas veces, los gobiernos locales no tenían la capacidad de respuesta para atender las necesidades expresadas por falta de autonomía y de recursos (el centralismo político y administrativo concentraba la capacidad de decisión y de concentración del ingreso y del gasto público). Lo que anota M. Merino[69] es que el gobierno local, escaso de recursos y autonomía, juega un papel muy variado, dependiendo de las formas de organización de la sociedad. A veces es un aliado; otras es un adversario y, otras más, un objeto de disputa entre grupos distintos. Pero, en ningún caso estudiado, apareció capaz de formular las respuestas indispensables para resolver las demandas que habían encaminado la comunidad a organizarse. Por otro lado, Merino señala que existen tres tipos de limitaciones que traban la capacidad de acción de los municipios: limitaciones jurídicas[70], políticas y administrativas. En el primer caso, la ausencia de leyes propias al municipio hace que sea más fácil encontrar primero la solución para,

luego, justificarla en el marco jurídico (que operar a la inversa). En el segundo, conflictos políticos nacionales o regionales que, en realidad, tienen poco que ver con la vida municipal cotidiana, son recuperados y penetran los municipios, afectando la toma de decisión local. A menudo, los partidos políticos, en su afán de ganar poder regional tienden a desunir comunidades más o menos cohesionadas o a utilizar las carencias municipales como un pretexto para sus propios fines. Finalmente, la falta de una administración municipal capaz provoca muchos conflictos y alienta la formación de organizaciones alrededor de demandas específicas (que se hubieran podido obviar, de ser eficaz la gestión local).

Estas consideraciones demuestran cómo la formación de los programas y la toma de decisiones a nivel municipal están arrastradas más que nada por la vida partidista pero también por la falta de capacidad de los municipios (gran centralismo) y la mala administración.

Conclusiones

A pesar de lo que enseña la teoría, en México, la participación ciudadana en el proceso de construcción de las políticas públicas queda todavía bastante limitada. Las formas de representación de la población han cambiado, como lo enseñan los dos primeros casos. Pero no hay ninguna seguridad de que los partidos políticos sean intérpretes más fidedignos que las corporaciones de la voluntad e intereses de sus electores. Más bien la opinión negativa que les atribuyen las diversas encuestas realizadas a nivel nacional (más la importancia creciente del voto nulo en las últimas elecciones del 5 de julio del 2009) tienden a confirmar su mala reputación. Finalmente, según lo indican los estudios compilados por Mauricio Merino a nivel municipal, los partidos políticos -allí también- tienden a recuperar en beneficio suyo las demandas de la población.

IV. Políticas públicas y participación democrática en Sinaloa

Después de haber presentado tres casos de políticas públicas a nivel nacional, vamos, en esta última parte, presentar tres casos de políticas públicas a nivel de un estado de la República: el estado de Sinaloa.

En todos ellos, se presentan las políticas en su fase de implementación: la primera cubre un programa a nivel estatal mientras las dos otras refieren a programas efectuados en la capital del Estado: el municipio de Culiacán.

Primer caso: "Construyendo juntos gobiernos locales transparentes en el Estado de Sinaloa"[71]

El programa de gobierno de Sinaloa denominado "Construyendo juntos gobiernos locales transparentes" es una aplicación de la nueva política que surgió a raíz de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (abril del 2002), la cual es a su vez una emanación de la Ley de Acceso y Transparencia de la Información a nivel nacional.

¿Qué estructuras locales nacieron para volver operativa esta ley? ¿Cómo engarza este programa con estas estructuras? ¿Qué metas se asignaron y cómo se implementó este programa? ¿Cuáles han sido -hasta la fecha- los resultados de la implementación del programa?

Es un programa que nació al amparo del Ejecutivo estatal; no emana de una demanda ciudadana específica (es la aplicación de una ley aprobada a nivel nacional). Surgió, pues, con toda la fuerza que puede otorgar el poder ejecutivo. Para volver operativa la ley, el gobierno estatal creó una organización: la Coordinación General de Acceso a la Información Pública (con tres direcciones ejecutoras de políticas definidas internamente). Además se formó una Comisión Ciudadana de Acceso a la Información que tiene a bien vigilar que los organismos públicos cumplan con la ley y con los ciudadanos.

Siendo las cuestiones de transparencia y de rendición de cuentas fenómenos nuevos en el ámbito de la administración mexicana, se tuvo primero que capacitar -a nivel técnico y jurídico- a los nuevos funcionarios de los tres poderes y de los ayuntamientos para que entiendan el espíritu de la ley, el significado profundo del programa, evitar que hagan interpretaciones erróneas o abusivas de la ley así como proporcionarles los criterios para clasificar la información. Además, se establecieron enlaces con los gobiernos municipales para que puedan entregar de manera oportuna la información necesaria. Las personas que ocuparon el cargo de **enlace** también fueron capacitadas. Finalmente, se generó un sistema de seguimiento y apoyo para las peticiones de información.

¿Qué resultados han acompañado la ejecución de este programa? No podemos aquí entrar en los detalles de los programas pero, según menciona el estudio al que nos referimos, a nivel oficial la pre-evaluación parece positiva. Por un lado, permite impulsar distintas formas de rendición de cuentas simultáneamente (financiera, resultados por programas y cumplimiento fiel). Asimismo menciona que hubo avances importantes para transparentar las acciones de los gobiernos municipales mediante un proceso de contraloría social que disminuye los incentivos a la corrupción y que obliga a los gobiernos municipales a una suerte de auto-evaluación porque incentiva la comparación (y quizás una cierta competencia) entre los distintos departamentos del ayuntamiento. Sin embargo, no se dan cifras que respalden esta estimación ni ejemplos de los cambios conductuales que podrían haberse presentado. También el estudio menciona que se ha sensiblizado a la población joven de la importancia de hacer la información pública y de utilizarla para vigilar a las entidades públicas. Aquí tampoco el estudio entrega mayores informaciones ni siquiera los criterios utilizados para avalar tal afirmación.

Uno de los puntos interesantes de este estudio es que presenta la otra cara del programa. En particular, revela las fuertes críticas emitidas por unos ciudadanos y un periódico (el Noroeste) que han

solicitado información (se extiende en particular, en el caso del maestro universitario Francisco Vázquez Couret). Las críticas emitidas cubren aspectos distintos: ausencia de capacidad de acción de los organismos encargados del acceso a la información para cumplir con sus funciones (por ejemplo, obligar a las entidades públicas a transparentar la información o evitar que se nieguen a dar información); o también la entrega de respuestas ambiguas o ausencia de respuestas en relación con las peticiones de información que se le hace. Lo interesante es el juicio que emite este ciudadano: "La ley es letra muerta y al contrario fue un retroceso para Sinaloa, debido a que por este medio el gobierno estatal controla mejor la información pública y además controla mejor a los gobiernos municipales".

No se trata de tomar al pie de la letra ni una evaluación (la oficial) ni la otra (la de algunos ciudadanos). Nos advierten solamente, tal y como lo hemos subrayado en el cuaderno, que la implementación y la evaluación de las políticas son etapas en las que el conflicto sigue presente: las visiones y las experiencias difieren según la posición que ocupan los actores en el ajedrez político, económico y social. Sigue habiendo negociaciones y forcejeos para eventualmente obligar a replantear el problema y darle otro formato. Tal y como lo hemos señalado, las políticas públicas son un medio distinto (a la vía electoral) para hacer política. También señalan que el consenso no es un producto obligado de la toma de decisiones, como una visión ingenua podría darlo a pensar.

Segundo Caso: "Por una cultura del buen uso del Agua en Culiacán, Sinaloa"[72]

Este ejemplo ofrece una experiencia exitosa y muy interesante. Se ubica en la fase de implementación de una política pública. Muestra cómo una campaña de comunicación integral (inclusiva) que involucra a un buen número de personas, grupos de edad y sectores de la población ha sido indispensable para obtener una meta de eficiencia que, aparentemente, se podía conseguir sólo a través de la aplicación de tecnología. Además de mejorar los resultados del desempeño,

ha brindado mayor legitimidad al programa y también ha concientizado a la ciudadanía de los beneficios de estas acciones (lograr el bienestar de todos), mostrando asimismo cuán necesaria es su colaboración.

El nuevo programa se formuló y decidió a raíz del problema de carencia de agua potable que empezó a darse en el municipio de Culiacán desde 1998 (por el agotamiento de los pozos y también el alto crecimiento poblacional). Ante esta situación, se decidió implementar un programa con una doble meta: aumentar el nivel general de eficacia de la operación de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado (JAPAC) así como promover una cultura del buen uso del agua en el municipio. En otros términos, se asignaron metas de desarrollo sustentable (es decir a largo plazo). Se trata de un problema difícil porque, por esencia, existe siempre un desfase entre el volumen total de agua producida y el volumen de agua facturada. [73] La resolución del problema implica darse dos metas (y soluciones) diferentes: una solución técnica para reducir (o anular) las fugas y mejorar la capacidad de medición y de facturación. Y una solución de tipo cultural que consiste en cambiar los hábitos de la población. Mientras la primera meta era relativamente fácil, la segunda planteaba retos mayores. La Junta que encabezaba la implementación de los programas decidió que "la creación de una nueva cultura es una cuestión de sumar", por lo tanto era necesario involucrar a la mayor cantidad posible de gente en una amplia campaña de concientización. Las autoridades de la Junta diseñaron una campaña integral de comunicación con el fin de llegar a todos los sectores de la población y producir el mayor impacto posible.

Esta campaña tuvo cinco grandes ejes de acción: formar un grupo de los Guardianes del Agua, un grupo de Promotoras Sociales por una Cultura del Agua, crear el Espacio Municipal del Agua, realizar programas radiofónicos "los Guardianes del Agua de JAPAC" y crear una página Internet en la que se muestra información relevante sobre el cuidado del agua.[74] El programa logró penetrar en la ciudadanía y, además, se pudo integrar tanto a la Presidencia

Municipal de Culiacán como a la Comisión Estatal del Agua y la Comisión Nacional del Agua (CNA).

La lección principal que podemos extraer de este ejemplo es la siguiente: "A mayor participación social en las actividades ligadas a la resolución de un problema mayor concientización de la población". Esto redunda también en cambios de actitud en diferentes niveles. Seguramente habrá mayor interés y participación en la evaluación del programa así como mayor involucramiento en la formulación y toma de decisiones de nuevas políticas públicas. En otro sentido este programa ha creado un "camino de la dependencia" positivo. (*Path Dependence*)

Tercer caso: "Por una juventud emprendedora y participativa en Culiacán"[75]

Este segundo ejemplo relacionado con la implementación de una política pública en Culiacán explica también cómo el éxito de los programas dependió, en gran parte, de una muy significativa participación de la población destinataria de la política.

En este caso, se trata una política municipal que busca atender a la juventud de una manera integral -y no parcial, como a menudo son las políticas a favor de los jóvenes- sin caer en la politización, el control o la manipulación de un electorado potencial interesante. La municipalidad de Culiacán, preocupada por recobrar la confianza de la juventud en las instituciones públicas y, con ello, hacerlos copartícipes de las decisiones y actas de gobierno-, decidió lanzar un programa "Por una juventud emprendedora y participativa" que integrará una política municipal más amplia sobre este tema. El objetivo esencial del programa ha sido ser un espacio de apoyo a las nuevas generaciones y contribuir a su desarrollo intelectual, deportivo, cultural, social, personal, recreativo y hasta laboral, a través de una serie de programas de asistencia. Este programa se dividió en doce subprogramas; cada uno atiende a necesidades e inquietudes distintas de los jóvenes. Lo interesante de todas las

actividades que se han plasmado como parte del programa general es que son coordinadas solamente por dos personas: el Director de Atención a la Juventud y una secretaria. Son los dos únicos funcionarios que son pagados por los servicios que prestan. La burocracia es casi inexistente. Todo el personal que, adicionalmente, colabora son jóvenes prestadores de servicio social o que participan por convicción. Los recursos que se utilizan para la gestión de los programas provienen de apoyos de otras dependencias, de las Cámaras empresariales (especie, asesorías, fuentes de trabajo, etc.) o de sorteos con los cuales se han generado obras de beneficio para todos. Obviamente, la capacidad de acción de la Dirección de Atención a la Juventud proviene de su cercanía de la Presidencia Municipal (fue une creación del nuevo Presidente Municipal). Esto reforzó la coordinación en el trabajo y le brindó apoyo por parte de otras dependencias.

Lo interesante es que se ha logrado un acercamiento con organizaciones juveniles presentes en el municipio que, a menudo, representaban intereses opuestos. Se ha establecido una buena participación con el fin de generar oportunidades para los jóvenes más allá de las diferencias políticas, ideológicas o en la manera de hacer las cosas. El éxito del programa reside también en que, año tras año, se ha aumentado la participación juvenil, lo cual es síntoma de aceptación y/o mayor difusión. También se ha logrado cambiar la imagen negativa que padecen, en muchas ocasiones, los jóvenes: son considerados irresponsables, inmaduros, inexpertos o, en el peor de los casos, drogadictos. Finalmente es importante destacar que, para muchos de los jóvenes involucrados en estas actividades (así como jóvenes empresarios), el programa no persigue fines partidistas (la forma en que se estructura el consejo les garantiza esta condición).

Aun y cuando los resultados a la vista no son medibles a nivel cuantitativo, la percepción que se tiene y sobretodo el incremento en la participación año tras año y la mayor difusión del programa son alentadores.

Una vez más se comprueba que una participación amplia de la población en la implementación de un programa -que involucra esfuerzos personales (trabajo voluntario) además de una gestión transparente y apolítica- asegura (en gran parte) el éxito del programa. Por lo menos, le brinda legitimidad y, seguramente, es un eslabón importante para alentar la participación de esta población en programas futuros.

Conclusiones

Los resultados que ofrecen la implementación de políticas públicas locales en el Estado de Sinaloa parecen alentadores en términos de una buena participación ciudadana. Parecen así confirmar lo que la propuesta teórica del "*Rational Choice*" nos dice: "*Small is beautiful*". En otros términos, la participación y el control son mayores, más adecuados tratándose de programas implementados a pequeña escala.

Obviamente, nuestro entusiasmo debe ser cauteloso. Los estudios presentados no nos han proporcionado ningún criterio fehaciente para estimar de manera adecuada los resultados que nos presentan. Ni tampoco nos brindan mayores detalles ni cuantitativos ni cualitativos que nos permitan entregar conclusiones definitivas.

Lo que resulta interesante es ver las dificultades con las que tienen que lidiar las Comisiones y otras instancias encargadas de transparentar la información y la rendición de cuentas a nivel de un estado (y no de un pequeño programa en particular). ¡Esto demuestra lo difícil que resulta ser atacar el corazón del poder!

BIBLIOGRAFIA

-Aguilar Villanueva, Luís. F (comp.) (1992). *El estudio de las políticas públicas.* México: M.A. Porrúa.
-Aguilar Villanueva, Luís. F (comp.) (1992). *La hechura de las políticas.* México: Col. Antología de Política Pública.
-Almond, G; Verba,S (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations.* Princeton University Press.
-Baltazar Macías, A (2006). "Del paradigma revolucionario al paradigma de liberalismo social: la reforma al artículo 27 constitucional de 1992". Tesis de licenciatura. Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México.
-Beraud Lozano, J.L; Covantes Rodríguez, C; Beraud Martínez, I. P. (2008). *Estrategias socioculturales para la mitigación de riesgos en Mazatlán.* Culiacán: UAS.
-Cabrero, E (coord.) (2002). *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México.* México: CIDE/ Fundación Ford/ Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
-Cobb (R) y Elder (C.D) (1972). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building.* Boston, Allymand Bacon.
-Dahl, R (1980). *La poliarquía (participación y oposición).* Madrid: Tecnos.
-Díaz Montes, F. "Transparencia de nuestros recursos y acciones: Ixtlán de Juárez, Oaxaca" in. Cabrero, E. (2002). Pp. 475-483.
-Dunsire, (1978). *Implementation in a Bureaucracy: The Excecutive Process.* Oxford: Martin Robertson.
-Dye, Th. R (1975) *Understanding Public Policy,* Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
-Edelman, M (1976). *The Symbolic Uses of Politics.* Urbana; University of Illinois Press.
-Figueroa Cancino, J; Sánchez Bernal, A.(2005). "Construyendo Juntos Gobiernos Locales Transparentes en el Estado de Sinaloa". *Gobernar con calidad y para el desarrollo.* (Guillen L, T; Rojo C, P, coords.). México: Cide/FF.
-Guillén López, T; Rojo Calzada, P. (coords) (2005). *Gobernar con calidad y para el desarrollo. Experiencias de innovación en los municipios mexicanos.* México: CIDE/ Fundación Ford.
-Hall, P. (1993)."Policy Paradigm, Social Learning and the State", *Comparative Politics,* vol. 25, núm. 3, pp.275-296.
-Kuhn, T.H. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas.* México: FCE, Serie Breviarios.
INAP (1997). *La administración local en México.* Tomo III. México.
-Jones, C. 1970). *An Introduction to the Study of Public Policy.* Belmont. Duxbury Press
-Lasswell, H. (1974). *A pre-View of Policy Sciences.* New York, Elsevier.
-Lerner, D; Laswell, H. (1951). *The Policy Sciences.* Stanford: Stanford University Press.
-Lindblom, C. (1968). *The Policy Making Process,* Englewood Cliffs, Prentice Hall.
-Meny, Y; Thoenig, J-C. (1998). *Políticas públicas.* Barcelona: Ariel.
-Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* FCE. México.
-Merino, M (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano.* México: El Colegio de México. Merino, M (1995). *La participación ciudadana en la democracia.* México: IFE. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.
-Muller, P (1990). *Les politiques publiques.* Paris: PUF. Coll. Que sais-je ?

-Muller, P; Surel, Y (1998). *L'analyse des politiques publiques.* Paris: Montchrestien.
-O'Connor. J (1973). *The Fiscal Crisis of the State.* New York: St Martin's Press.
-Ostrom, E.; Tietbout, Ch.; Warren, R. (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Area: a Theoretical Inquiry". *American Political Science Review.*
Pressman, J.L; Wildavsky, A (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.* México: CFE/CNCPyAP.
Rose. R (1998): *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales.* México: FCE/CNCPyAP
Rousseau, I (1995). *Modernidad con pies de barro.* México: CEMCA.
Rousseau, I (200). *México: ¿Una revolución silenciosa? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995).* México: Colmex.
Rousseau I (2000). "El paradigma político" in *Léxico de la política* (Baca O., L. Bosker, J; Castañeda, F; Cisneros, I; Pérez F., G. Comps). México: FCE/Flacso/SEP- Conacyt/Fundación H.Boll.
Rousseau I (2009). "La organización institucional de la industria petrolera mexicana a principios del siglo XXI" in *América latina y el Petróleo: los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI. (coord. Rousseau, I.)* México: Colmex. (en imprenta).
Sabatier, P (1997)."The Advocacy Framework : Revisions and Relevance for Europe". Florence: EUI/Centre Robert Schuman, Jean Monnet Chair Lecture.
Schmitter, P. (1974). "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics.* Núm. 36. pp. 85-103.
Wildavsky, A. (1981). *The Art and Craft of Policy Analysis.* London: Mac Millan
Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditur.* Berkeley: University of California Press.

NOTAS

[1]. Dra Isabelle Rousseau. Profesora e Investigadora. Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México.
[2]. Retomamos esta definición de Muller, P. y Surel, Y. (1998). Pero también hay que tomar en cuenta que las modalidades con las que una autoridad puede intervenir no siempre son materiales; pueden ser también simbólicas: un discurso o una campaña de comunicación, por ejemplo.
[3]. Dye (1975).p.1
[4]. Meny, Y; Thoenig, J-C. p.26.
[5]. Merino, M. (1995). P. 9.
[6]. *Op.cit.* p. 13.
[7]. Dahl, R. (1980). P.15.
[8]. Almond, G; Verba, S (1963).
[9]. Estas acciones ya no van a aparecer como el producto de la caridad sino como un derecho político. Cf. Wilensky (1975).p.6.
[10]. Cf, Hicks y Swanck (1984).
[11]. La figura emblemática de esto era el Estado Napoleónico que se erigió en contra de la monarquía en Francia, que era vista como la representación de los intereses de la nobleza.
[12]. A pesar de haber infringido con políticas muy discriminatorias (raciales, por ejemplo) estos mismos principios democráticos que están a la base del Contrato Social.

[13]. Esto equivalía a decir que las políticas públicas (*policies)* eran una variable dependiente de la política (*politics*).En inglés, la diferencia entre la política y la política pública es más marcada que en español. Se emplean términos distintos. Mientras, el término de "*Politics*" designa a la política, el de "*Policy*" refiere a la política pública.

[14]. La pregunta se transformó en: *Does policy matter?* (¿Qué importancia tienen las políticas públicas?).

[15]. Cf. Díaz Montes, F. "Transparencia de nuestros recursos y acciones: Ixtlán de Juárez, Oaxaca" in. Cabrero, E. (2002). Pp. 475-483.

[16]. Muchos estudios en México (Peter H. Smith, Roderic Ai Camp, Rogelio Hernández, Isabelle Rousseau, etc.) demuestran que, hasta principios de los años ochenta del siglo pasado, más del 70% de los miembros de la élite política mexicana eran licenciados en derecho.

[17]. Esta opción aplica lo que se conocerá como las teorías de la elección racional (*Rational Choice*) (muy influenciadas por las teorías económicas)

[18]. Es la teoría del *Homo Economicus*.

[19]. Ostrom, Teitbout y Warren (1961) son los promotores de estas ideas. (*Small is beautiful*).

[20]. Se ha alegado que esta corriente propician el regreso del capitalismo salvaje (el *Far West)* en donde "todo es mercado". También se ha señalado que la idea de "hombre racional" es una fantasía por muchas razones. 1. la libertad que se le asocia es una ilusión: ¿Cómo y qué puede elegir un indígena que vive en la Sierra Tarahumara o en alguna comunidad de Chiapas o Oaxaca y que, además, es analfabeta? 2. Muchas veces el hombre, cuando va a elegir, está determinado por sus sentimientos o sus emociones y no su racionalidad. 3. Herbert Simon ha demostrado que el hombre tiene una racionalidad limitada (no tiene entre sus manos todos los datos e información necesarios para elegir de manera racional. Por lo tanto, busca un resultado satisfactorio y no maximizar sus beneficios).

[21]. En la actualidad, podemos clasificar en esta categoría la escuela neo-marxista, la escuela neo-weberiana y el neo-corporativismo.

[22]. O'Connor, J. (1973).

[23]. En los Estados Unidos, Lipsky y, sobretodo, Norlinger han analizado el papel de la burocracia al analizar las políticas públicas. En Francia, Michel Crozier ha dirigido muchos estudios relacionados con la manera con la que los funcionarios modifican a su favor los programas públicos.

[24]. Jones, Ch.O. (1970). P. 230.231.

[25]. Jones. *op.cit.* , p.211.

[26]. Algunos autores (Bruno Jobert, por ejemplo) apuntan que es más realista concebir las políticas como un conjunto de secuencias paralelas que interactúan las unas con las otras y, por consecuencia, se modifican permanentemente.

[27]. Bajo este título "la génesis de las políticas públicas" incluimos las dos primeras fases de Jones: la identificación del problema y el desarrollo del programa.

[28]. Los trabajos de Cobb y Elder (1977) son muy importantes al respecto.

[29]. Algunos autores hablan de "paradigma" en este caso.

[30]. También se suele llamar "*la comunidad de las políticas públicas*".

[31]. La importancia de la teoría de las decisiones es notable en los programas de estudio de las carreras de las ciencias sociales en los Estados Unidos (y los demás países anglo-sajones).

[32]. Ejemplo citado por Mény y Thoeni. *Op.cit.* p. 209.

[33]. Algunos autores anotan que, en algunos casos, las decisiones se toman sin que nadie se de cuenta. Es solamente a-posteriori que algo que se parece a una solución ha sido adoptado (March lo llama "anarquía organizada" (1988)).

[34]. Luis Aguilar *in* Majone.G. (1997). p. 24

[35]. Recomendamos la lectura del libro de Juan Espíndola (*El hombre que lo podía todo, todo, todo...*). Analiza con mucho brío cómo, en México, el presidente de la República, en

los tiempos del PRI, no tenía todo el poder ni la capacidad de ejercerlo como se cree que lo tenía.

[36]. En la literatura anglosajona, se le llama el enfoque "*top-down*". Ve la implementación como una secuencia lineal que baja desde la autoridad hacia los que ejecutan.

[37]. Se privilegiaba la decisión sobre la implementación de manera indebida.

[38]. Dunsire (1978) habla de "*implementation gap*"

[39]. Aguilar, L. in Majone, G. (1997). *Op.cit.* p. 24.

[40]. Cabe señalar también que muchas veces los cambios esperados no se dan de inmediato, de manera visible y material. A veces las transformaciones son menos visibles –pero no por lo tanto despreciables- traduciéndose por un cambio de percepción de la población y/o de comportamiento. En palabras de M. Edelman (1976), se trata de una "política simbólica"

[41]. Cf. Mény, Thoenig. *Op.cit.* p. 288. A su manera, los ciudadanos emiten juicios sobre lo que hace el gobierno. Yes difícil que cambien su opinión (prejuicio favorable o desfavorable) en base con resultados concretos.

[42]. Cf. Rousseau, I. (2000). p.

[43]. Majone, G. *op.cit.* p. 214.

[44]. Majone, *ibid,* p. 216.

[45]. Majone llama "evaluación múltiple" esta pluralidad de criterios que predominan en una evaluación pública, participativa y democrática y la diferencia de la "evaluación profesional" que se presta menos a debate. Ambas difieren en sus metas. Mientras la evaluación profesional busca medir el logro de las metas y el control administrativo, la primera busca apreciar hasta donde se puede adaptar el programa a los valores divergentes de los diferentes individuos y grupos sociales.

[46]. Majone. Ibidem. P. 225.

[47]. Cf. Majone, pp.222-223; Mény, Surel, p.p.286-322.

[48]. Es de reconocer que, paulatinamente, el SNI ha buscado mejorar su sistema de evaluación, disminuyendo el peso del componente "Control" en beneficio de una mejor apreciación de la calidad de las investigaciones realizadas.

[49]. Existe una muy abundante literatura sobre la reforma al artículo 27 constitucional aplicada al campo. Entre aquélla, recomendamos en particular la lectura de una tesis excelente que relata con mucho brío cómo se construyó el nuevo paradigma y cómo se impuso sobre otras visiones. Cf. Baltazar Macías, Atzimba (2006).

[50]. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de febrero de 1992.

[51]. Se trataba en última instancia de crear un mercado de tierras para desarrollar un mercado capitalista.

[52]. Cf. Aguilar, Luis (1996), "Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)", *Foro Internacional*, 143-144, p.190. Rousseau, I. (1995) *Modernidad con pies de barro*. México: CEMCA.

[53]. Como lo señala Atzimba Baltazar, "La cuestión agraria fue durante mucho tiempo una herramienta útil de legitimidad para las administraciones presidenciales". *Op. Cit.* p. 67.

[54]. Cf. Rousseau, I. (2000).

[55]. *Idem*

[56]. La nueva visión no deja de ser, por supuesto, una construcción social de la realidad, un nuevo mito social

[57]. Por ejemplo, el 80% de las exportaciones de Venezuela provienen del petróleo.

[58]. Pemex aporta más del 35% de los ingresos fiscales que recaba Hacienda.

[59]. Se especificó de manera reiterada que la empresa no perdería el control sobre los hidrocarburos ni la propiedad sobre todos sus activos y que estas propuestas no contemplaban violar el espíritu de la Carta Magna del país o las disposiciones del artículo 27 que reserva para la Nación la propiedad de los recursos del subsuelo.

[60]. Respecto a la carga fiscal de Pemex, cf. Beraud, JL, *et al.* (2008). Pp.119-120.
[61]. Según opinan, con la apertura Pemex podría aprovechar el *know how* de las compañías extranjeras en zonas difíciles (Aguas Profundas del Golfo de México) y solventar sus problemas financieros. Esto redundaría en un alza de la producción que beneficiaría al vecino del norte muy dependiente de las exportaciones mexicanas de crudo (80% de las exportaciones petroleras de México se dirigen hacia este país).
[62]. Para mayores detalles, remitimos al lector a Rousseau, I (2009).
[63]. La reforma final fue una copia de su propia propuesta con algunas modificaciones. Además sus dos grandes aliados salieron triunfantes: el Sindicato Petrolero (STPRM) y la corporación de los camioneros –tanques (con la negativa de maquilar los ductos).
[64]. El único dato objetivo es la producción de crudo tanto de Cantarell como a nivel nacional. El resto de la información desde el nivel de las reservas pasando por las posibilidades de producción en tierra, aguas someras o aguas profundas hasta el estado de la refinación, petroquímica, etc. es sujeto a interpretación y da espacio, por lo tanto, a una construcción de la realidad en la que prevalecen los intereses de los diversos grupos.
[65]. Abrir a la inversión privada el *upstream* o permitir contratos de riesgo.
[66]. Obviamente, esto no quiere decir que la utilización de redes corporativistas haya sido eliminado *ipso facto* después de la transición sino que los partidos políticos han ganado fuerza para jugar el papel de mediadores legítimos.
[67]. Estas experiencias y las lecciones que de ellas se pueden sacar han sido recopiladas y presentadas en el libro coordinado por Mauricio Merino (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano.*
[68]. *Op.cit.* p. 17.
[69]. *Ibid,* p. 285.
[70]. "En México se gobierna con leyes federales y donde esas leyes plantean dificultades se gobierna por convenio". p. 286.
[71]. cf. Figueroa Cancino, J; Sánchez Bernal, A. in Guillén López, T y Rojo Calzada, P. (2005). Pp. 504-516.
[72]. Rojo Calzada, P. *in* Guillén López y Rojo Calzada (2005). pp. 355-364.
[73]. Por razones naturales o técnicas (evaporación y fugas) pero también por razones culturales (hábitos de los usuarios de consumo excesivo, cultura del no pago y tomas clandestinas).
[74]. El lector interesado encontrará los detalles de cada una de las acciones en Rojo Calzada. *Op. Cit.*
[75]. Luis Gómez Castro *in* Cabrero E. (2002). pp. 537-546.

Índice

Índice

Participación democrática y las políticas públicas
de Isabelle Rousseau se terminó de imprimir en el mes
de octubre de 2010 en los talleres de Imprenta Manjarrez.
El tiraje fue de 2,000 ejemplares.
El cuidado de la edición estuvo a cargo
de Héctor Mendieta y Vega e
Iván Hernández Ruiz

OTRAS EDICIONES
DEL CEE

CUADERNOS

Valores de la democracia y participación ciudadana en Sinaloa
René Jiménez Ayala

Participación política y opinión pública
Yolanda Meyenberg L.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa
Reformas 2009

CEE

CONSEJO ESTATAL ELECTORAL
DE SINALOA