

La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza*

————— Luisa Fernanda Cano Blandón**

Resumen

En América Latina ha crecido la preocupación por la corrupción y, de manera especial, por encontrar fórmulas institucionales que permitan combatirla. La corrupción ha sido considerada como un importante obstáculo al desarrollo económico, un impedimento para la erradicación de la pobreza y el principal motivo de pérdida de legitimidad gubernamental, por tanto, una amenaza para la democracia. Dentro de las políticas públicas que se han planteado en la región para el control de la corrupción, la participación de los ciudadanos se ha convertido en un elemento indispensable, el cual, en términos generales, se encuentra inserto dentro de una lógica de acción pública que en años recientes asumió la denominación de gobernanza, esto es, la necesidad de comprender el gobierno como un proceso y no como un sujeto directivo, lo cual implica una multiplicidad de actores y de centros de decisión difusos. En este sentido, en el texto se plantean las formas en que los ciudadanos pueden participar en las políticas públicas que buscan luchar contra la corrupción bajo la perspectiva de la nueva gestión pública y la nueva gobernanza democrática.

[147]

Palabras clave

Políticas Públicas; Gobernabilidad; Gobernanza; Corrupción; Participación Ciudadana.

Fecha de recepción: septiembre de 2008 • Fecha de aprobación: octubre de 2008

Cómo citar este artículo

Cano, Luisa Fernanda. (2008, julio-diciembre). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.

* Este artículo hace parte de la tesis para obtener el título de Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.

** Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de Investigación “Gobierno y Asuntos Públicos” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. luisa@derecho.udea.edu.co

Citizen Participation in Anti-Corruption Public Policies: Responding Governance Logic

Abstract

In the past fifteen years has been growing concern about corruption and, especially, to find ways that allow reduce it. In Latin America, corruption has been considered a major obstacle to economic development, an impediment to poverty eradication and the main reason for the loss of governmental legitimacy, therefore, a threat to democracy. Within public policies to control corruption that have arisen in the region, citizen participation has become an essential element that, generally, is into a logic of public action that in recent years assumed the name of governance, referred to the need to understand the government as a process rather than as an individual manager, hence it brings multiplicity of actors and decision-making centers, The text show possible ways of citizen participation in the public policies to combat corruption under two approaches: the New Public Management and the New Democratic Governance.

Key words

Public Policy; Governability; Governance; Corruption; Citizen Participation.

[148]

***No single actor, public or private,
has the knowledge and information required
to solve complex,
dynamic, and diversified problems;
no actor has an overview sufficient to make
the needed instruments effective;
no single actor has sufficient action potential
to dominate unilaterally.***

Kooiman, Jan

Introducción

La corrupción ha sido diagnosticada como el problema público causante del estancamiento económico y la pérdida de legitimidad gubernamental en las democracias más vulnerables y, particularmente, en América Latina. Por lo anterior, se han intensificado los esfuerzos para contenerla, de manera que sea posible implementar un sistema económico basado en el libre mercado y en reglas de competencia claras, así como mantener las instituciones democráticas dentro de un marco de legitimidad y de legalidad que garanticen niveles aceptables de gobernabilidad. Una de las vías de contención de este flagelo, que comienza a ser cada vez más recurrente en los últimos años, es la participación de los ciudadanos en las estrategias anticorrupción de los gobiernos.

[149]

La idea de involucrar a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción hace parte de una lógica de acción pública que, en años recientes, asumió la denominación de *governance*, traducido al español como gobernanza, y que alude a la posibilidad de vincular al Estado y a la sociedad en la conducción de los destinos públicos, la cual ha propuesto una reorientación al debate sobre sus roles. Así, la gobernanza emerge como una estrategia política para que los Estados redefinan sus funciones; como una nueva forma de intercambio Estado-sociedad, que busca asegurar el control político y el apoyo social y como alternativa a la coerción, para procurar la gobernabilidad democrática.

Por gobernanza se entiende el proceso mediante el cual una sociedad define sus objetivos estructurales y coyunturales de convivencia, así como la forma de organizarse para realizarlos, de modo que los propósitos sociales se vuelvan hechos sociales. En otras palabras, la gobernanza es una acción colectiva que, por un lado, define los fines o propósitos de la acción (componente intencional) y, por otro lado, define los medios idóneos para

lograr los resultados propuestos (componente teleológico causal) (Cf. Aguilar, 2005). Pasamos entonces de una preocupación por las instituciones a una preocupación por los procesos y las prácticas gubernativas; del énfasis en la capacidad directiva al énfasis en la eficacia directiva y de un enfoque de gobernabilidad a un enfoque de gobernanza.

En este sentido, el recurso a la participación ciudadana como una estrategia de lucha contra la corrupción por parte de los gobiernos, puede verse justificado en un amplio rango de argumentos y materializado en los más diversos mecanismos de participación, con lo cual se hace evidente que no existe una única vía para involucrar a la ciudadanía, ni una única vía para enfrentar la corrupción en general. No obstante, en general, es innegable la importancia de la participación ciudadana en las actividades gubernamentales, y particularmente en las campañas de lucha anticorrupción.

Kisubi (1999, p. 117) señala: “where the attempts have been genuine but nevertheless failed, invariable one ingredient is missing: the involvement of civil society”¹, esto es, las posibilidades de éxito de la propuesta se reducen ante la falta de compromiso de la sociedad civil con el esfuerzo anticorrupción. Esto se debe a que formular e implementar una norma o política no constituye una respuesta a la corrupción por sí misma. La lucha anticorrupción demanda que el público esté informado acerca de las dimensiones de la corrupción en cada país y de los instrumentos disponibles para controlarla y que, adicionalmente, participe en la campaña anticorrupción.

Por consiguiente, ignorar completamente a la sociedad civil en una estrategia anticorrupción significa olvidar una de las principales herramientas disponibles para el logro de sus propósitos. Pero ¿por qué involucrar actores sociales y privados dentro de actividades tradicionalmente definidas como gubernamentales?

1. Gobernabilidad y gobernanza

Es pertinente ubicar la respuesta a la anterior pregunta en el periodo de reformas al Estado en América Latina. Los cambios institucionales producidos a partir de la década del noventa implicaron una reestructuración del Estado bajo mecanismos tales como la desregulación, la privatización, las reducciones drásticas del servicio civil, la introducción de prácticas de gerencialismo

¹ “Donde los intentos han sido genuinos, si bien fallidos, de manera invariable ha faltado un ingrediente: la participación de la sociedad civil” N. del E.

en el sector público y la creación de agencias semiautónomas, entre otras modificaciones que, progresivamente, han privado al Estado de muchas de sus fuentes tradicionales de poder, de su convencional capacidad directiva en materia de política —entendida como *policy*—, de sus capacidades institucionales, e incluso de su legitimidad.

El resultado de estos cambios ha sido una dramática alteración del panorama político, de modo que para el Estado se ha hecho más difícil mantener el control sobre el ambiente interno e imponer su voluntad sobre la sociedad; de ello se deriva la necesidad de preguntarse por los nuevos instrumentos o nuevas formas de intercambio que pueden desarrollarse entre el Estado y la sociedad para asegurar el control político y el apoyo social (Cf. Pierre, 2000, p. 2). Al respecto, se plantean en el escenario político estrategias alternativas a través de las cuales el Estado puede articular y perseguir los intereses colectivos sin necesidad de acudir a instrumentos coercitivos; formas alternativas que, sin embargo, no reemplazan la persecución de los intereses colectivos a través de los canales institucionales tradicionales sino que los complementan. Este conjunto de estrategias políticas emergentes para que los Estados redefinan su rol en la sociedad se ha denominado gobernanza en años recientes.

De acuerdo con Jon Pierre (2000), la gobernanza tiene un significado dual: por un lado se refiere a las manifestaciones empíricas de la adaptación del Estado a su ambiente externo, lo cual tiene lugar en los últimos años del siglo XX y, por otro lado, denota una representación conceptual o teórica de la coordinación del sistema social y el rol del Estado en este proceso. Desde esta perspectiva, la emergencia de la gobernanza no debe ser vista *prima facie* como una prueba del deterioro o declive del Estado, sino como su habilidad para adaptarse a cambios externos, como una respuesta institucional a las rápidas transformaciones del ambiente estatal en la última década del siglo pasado. En palabras de Peters y Pierre (2005) “the principal adaptation has been an increasing involvement of societal actors in governance and with that change some blurring of any clear distinction between the public and private sectors. This statement does not mean that government has abdicated its responsibilities to steer the society, but only that there is now a wider range of instruments available for achieving public purposes” (p. 64).²

² “La adaptación principal ha consistido en la progresiva participación de los actores sociales en la gobernanza, cambio con el cual se tornó difusa cualquier distinción clara entre los sectores públicos y privados. Esta afirmación no quiere decir que el gobierno haya abdicado ante sus responsabilidades de dirigir la sociedad, solamente indica que ahora existe un rango más amplio de instrumentos disponibles para conseguir objetivos públicos” N. del E.

Empero, otros autores estiman que una vez que se hizo manifiesta la crisis de gobernabilidad —en términos de capacidad y legitimidad de los gobiernos democráticos tradicionales— también se evidenciaron las crecientes dificultades del gobierno para reaccionar ante entornos cada vez más complejos, inciertos y dinámicos y ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica, que pone en tela de juicio la legitimidad de las intervenciones públicas (Cf. Blanco y Gomà, 2003).

Bien porque se hizo manifiesta una crisis de gobernabilidad o por la habilidad adaptativa de los gobiernos a su entorno, lo cierto es que se hizo evidente la necesidad de cambiar la forma de gobierno tradicional de las democracias liberales y de pensar en vías de interacción con la sociedad más allá de los sistemas electorales, puesto que, como afirma Kooiman “governance theory starts from diversity, dynamics and complexity of the societies to be governed” (2000, p. 163).³

[152] El término gobernanza es definido como el “arte o manera de gobernar [para] el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, [y para] un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (“gobernanza”, 2001), mientras que gobernabilidad es entendida como la “cualidad de gobernable” (“gobernabilidad”, 2001). Peters y Pierre (2005), precisan que “governability is the flip side of governance”,⁴ pero advierten que son conceptos que deben vincularse de forma dinámica en la práctica. Gobernabilidad alude a la capacidad política y administrativa de gobernar, es decir, se trata de un concepto endógeno que alude a las capacidades institucionales de los gobiernos para cumplir con sus tareas y propósitos, dentro de los cuales, los ciudadanos son destinatarios de las acciones o políticas gubernamentales. En otras palabras, gobernabilidad es la capacidad de generar y aplicar políticas para la solución de problemas, cuyas herramientas principales son las estructuras y los sujetos gubernamentales. Camou, entiende la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (2000, p. 283). Para lograr ese equilibrio, el enfoque de gobernabilidad propone el fortalecimiento de la institucionalidad, a diferencia del enfoque de gobernanza, que propone fortalecer las redes sociales y la capacidad social de respuesta a los problemas públicos. Por consiguiente, las principales reformas que se plantean para

³ “La teoría de la gobernanza comienza con la diversidad, la dinámica y la complejidad de las sociedades para ser gobernadas” N. del E.

⁴ “La gobernabilidad es la otra cara de la gobernanza” N. del E.

procurar una mejor gobernabilidad, se fundamentan en la corriente conocida como nueva gestión pública (NGP) o *New Public Management*.

La gobernabilidad hace referencia al conjunto de instrumentos y capacidades de que dispone el Estado para gobernar, mientras que gobernanza es un concepto más amplio que implica la posibilidad de inclusión de actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales por lo que también se le conoce como “gobierno en red”. La gobernanza implica que a la democracia la dirija un *sistema* de gobierno, no un *sujeto* de gobierno, quien en últimas es necesario, pero no suficiente para gobernar (Cf. Aguilar, 2005).

La gobernanza pone como centro del problema el proceso de gobierno y no al gobierno como institución; de ahí que se pregunte por las prácticas directivas, en lugar de preguntarse por las capacidades directivas. La solución ya no es dotar al gobierno de vías institucionales de acción, sino construir prácticas y relaciones que tienen como premisa la idea de que la dirección de la sociedad es una acción colectiva compuesta por acciones gubernamentales y extra gubernamentales.

En suma, si la gobernabilidad clama por fortalecimiento institucional de los “gobiernos débiles”, la gobernanza parte de la idea de que ya existe tal capacidad institucional y señala que lo que hace falta es involucrar factores y sujetos externos al gobierno, puesto que las instituciones no son suficientes para garantizar la capacidad directiva. Lo que propone, en últimas, es gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de la autoridad; relacionarse más que mandar (Cf. Gallicchio, 2006).

Este trabajo pretende, bajo el marco analítico que ofrecen los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, analizar las posibilidades para articular la participación ciudadana a las políticas públicas de lucha contra la corrupción y examinar sus fortalezas y debilidades.

2. Formas de participación de los ciudadanos en la actividad gubernamental

A continuación expondré los criterios con los cuales se analizarán los mecanismos de participación ciudadana que promueven los enfoques de gobernabilidad y gobernanza.

2.1 Primer criterio. De acuerdo con el grado de participación de los ciudadanos en la gestión pública

Conforme a este criterio es posible hablar de cuatro niveles de participación dentro de los cuales se implementan distintos mecanismos participativos:

2.1.1 Información. Esta escala de participación consiste en la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno. Este es el nivel más básico de participación y se ha convertido en un tema central de debate, puesto que la fluida circulación de información, se erige como requisito indispensable para la transparencia y la rendición de cuentas, pilares básicos de las reformas de gobernabilidad promovidas en las dos últimas décadas. Sólo un gobierno transparente y abierto al escrutinio público puede considerarse realmente democrático, porque sólo así es posible el control del aparato gubernamental. En este sentido, han cobrado vigor las leyes de acceso a la información y la implementación de mecanismos que garanticen a los ciudadanos la posibilidad de contar con información acerca del funcionamiento del gobierno y de ejercer, así, derechos constitucionales, tales como la libertad de opinión, de expresión, el derecho a informar y recibir información veraz e imparcial y el derecho de petición,⁵ lo cual evidencia el cambio que ha sufrido el principio de provisión de la información gubernamental, desde la base de una *necesidad de conocer* hacia el principio de un *derecho por conocer* (Cf. Ackerman y Sandoval, 2005).

[154]

Generalmente, es este tipo de legislación el que permite instrumentar los derechos constitucionales relativos al acceso de la información. Los mecanismos que dichas leyes u otro tipo de medidas de política pública pueden implementar, para garantizar el flujo de información entre el gobierno y los ciudadanos, pueden consistir en la creación de organismos que protejan el derecho a la información, en la obligación de implementar oficinas de quejas y reclamaciones, publicar estados de cuenta y desarrollo de sus contrataciones, tener portales de Internet con buzón de sugerencias, establecer plazos y sanciones en caso de que se niegue la información a los ciudadanos, entre otros. Lo cierto es que el nivel de la relación entre los ciudadanos y la gestión pública en esta escala se limita a *conocer* el funcionamiento gubernamental y no a incidir sobre él; pero, sin duda, este constituye un escalón imprescindible para posibilitar cualquier interacción democrática entre el gobierno y la sociedad.

⁵ Colombia. Constitución Política, 1991 de 6 de julio, arts. 20 y 23. Asamblea Nacional Constituyente.

2.1.2 Consulta. Este nivel de participación pretende obtener la opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tiene alguna información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política, en torno a la cual el gobierno interviene o intervendrá. Este tipo de participación puede considerarse indirecta, en la medida en que el grado de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública depende, ante todo, de la receptividad de los actores gubernamentales ante la opinión o información suministradas por los ciudadanos.

Dentro del nivel de consulta se encuentran mecanismos tales como encuestas de opinión, encuestas de satisfacción de usuarios, formación de consejos consultivos, así como de juntas asesoras, que, dada su capacidad técnica, pueden incidir en las decisiones públicas; lo que no sólo depende de sus conocimientos sobre el problema público a cerca del cual son consultadas, sino también de sus relaciones políticas con los decisores públicos. El nivel consultivo puede constituir una vía frecuente de formulación de intereses sectoriales dentro de las políticas públicas, lo cual depende, no sólo de la calidad del juicio o de la opinión suministrada por los consultados, sino también de la voluntad política para atender la información que estos suministran.

[155]

2.1.3 Cooperación o cogestión. El nivel cooperativo alude a la participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas. Frecuentemente, en el nivel local se presenta este tipo de mecanismos cooperativos, en los que la ciudadanía participa con la prestación de algún servicio público mediante la constitución de comités, asociaciones de ciudadanos o formación de organizaciones no gubernamentales. Ejemplo de ello son los mecanismos cooperativos que promueven la constitución de comités voluntarios de atención de desastres o de construcción de escuelas públicas, con lo que asumen una responsabilidad tradicionalmente gubernamental.

Estas vías de participación han ganado terreno en Latinoamérica. Nuria Cunill (1997), al estudiar la oferta institucional para la participación ciudadana en América Latina, encuentra que “la autogestión social que combina manejo descentralizado de los recursos y creación de cuerpos colegiados para su administración, se erige en el paradigma del nuevo arreglo institucional que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos” (p. 81).

Dentro de los mecanismos de tipo cooperativo, cabe resaltar, así mismo, aquellos que buscan la formación de redes ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública, que funcionan a modo de sensores o “alarmas contra incendios” y permiten detectar, por medio de la cooperación ciudadana, los riesgos y sospechas de actividades corruptas dentro del gobierno.⁶

2.1.4 Decisión. En el nivel de decisión, los ciudadanos participan para contribuir en el proceso de toma de decisiones, no sólo emitiendo opiniones sino también orientando la acción gubernamental, es decir, en este punto su participación trasciende el proceso deliberativo y se constituye en elemento indispensable para la toma de decisiones públicas. Este es quizá el nivel de participación ciudadana que compromete un mayor y más importante espacio para la sociedad dentro del ciclo de las políticas públicas. Sin embargo, la co decisión es una escala difícil de alcanzar, puesto que supone un alto grado de compromiso de los ciudadanos con el interés público, así como de los actores gubernamentales con el respeto y acatamiento de la decisión adoptada, es decir, exige una interacción democrática, permanente y cercana entre los ciudadanos y los decisores públicos; por tal razón, este tipo de mecanismos suele encontrarse, en mayor medida, en el ámbito local.

[156] Hay quienes sostienen que sólo a este nivel puede darse la verdadera participación ciudadana, en la medida en que se remite a la faceta política de los ciudadanos y no sólo a la mercantil. Nuria Cunill (1997) señala que el objetivo de la participación ciudadana es la construcción de espacios públicos que perciban e identifiquen problemas de la sociedad, pero que, además, los tematicen de forma convincente y persuasiva y, ante todo, que logren ser procesados en el ámbito de decisión del sistema político del que la misma ciudadanía hace parte. Por tanto, la autora entiende la participación ciudadana como la expresión de la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas.

De lo anterior se desprende una posible pugna o dicotomía entre la “participación consultiva” y la “participación resolutoria”. Al respecto, indica Cunill que “la primera modalidad es sostenida fundamentalmente desde los ámbitos gubernamentales [...], la segunda, en cambio, aduciendo que el problema central es lograr compartir el poder político —en función de su redistribución— sólo acepta una injerencia directa en los procesos de toma

⁶ Según McCubbins y Schwartz (1984), los mecanismos de control pueden asumir dos formas básicas: “alarmas contra incendios” o “patrullas policiales”. El tipo de “patrullas policiales” se refiere a esquemas de control comparativamente centralizados que son establecidos desde el Estado y que cuentan con un cierto sustrato organizacional el cual lleva las funciones de monitoreo de carácter relativamente permanente. Las “alarmas contra incendios”, en cambio, responden a una estrategia de control menos centralizada.

de decisiones” (1997, p. 103). Ejemplos de mecanismos de participación en el nivel decisorio son el presupuesto participativo y los consejos ciudadanos con poder de decisión. Cabe señalar que sería importante analizar, en casos particulares, el poder de decisión real con que cuentan los agentes participativos en estas experiencias.

2.2 Segundo criterio. De acuerdo con la etapa del ciclo de políticas públicas en la que se prevé la participación ciudadana

Una vez replanteado el modelo de Estado asistencial y conocidos los límites y la escasez a que se enfrenta el decisor público en una sociedad democrática, el gobierno por políticas públicas abre las puertas a una etapa de intervenciones selectivas, cuyo instrumento básico es la política —entendida como *policy*— y que alude a la concatenación de decisiones o acciones intencionalmente coherentes tomadas por diferentes actores públicos y ocasionalmente privados —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver, de manera puntual, un problema políticamente definido como colectivo (Cf. Knoepfel, 2005).

Bajo este nuevo patrón del *policy making*, la sociedad adquiere un rol determinante, en la medida en que se modifican las reglas, procedimientos, expectativas y concepciones de su relación con el gobierno. En ese sentido, las políticas públicas son entendidas como “decisiones de gobierno que *incorporan* la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes” (Aguilar, 1992, p. 36), que genera todo un abanico de estrategias de acción corresponsable el cual diluye las fronteras entre lo público y lo privado.⁷

En el proceso de políticas públicas, la literatura especializada diferencia las siguientes etapas: surgimiento del problema e inclusión en la agenda, formulación y adopción del programa de política o etapa de diseño, implementación de la política y evaluación de la política (Cf. Weimar y Vining, 1989). La intervención de los actores sociales y privados, puede ocurrir en distintos momentos de la política y es un elemento que el analista político debe tener en cuenta en cada etapa.

⁷ Velásquez (2003) señala que la verdadera participación ciudadana debe entenderse como *intervención* antes que como *incorporación*, puesto que “incorporar significa que una serie de agentes externos de diversa índole [...] ponen en marcha estrategias de capacitación y promoción popular encaminadas a integrar a los marginales al mundo moderno” (p. 58), es decir, cuando se habla de incorporación se pierde autonomía en el proceso de participación.

2.2.1 Intervención en el surgimiento del problema y en la inclusión en la agenda. Esta etapa, también llamada definición del problema, comprende las representaciones y la tematización que los actores gubernamentales y no gubernamentales realizan de la situación no deseable o problema social, del cual surge la decisión de incluirlo en la agenda de políticas como problema público. Según Parsons (Cf. 1996, p. 87), en esta etapa hay una transición de *issue* a *problem*. Si se parte de la base conforme a la cual en un gobierno democrático los problemas públicos son una construcción colectiva vinculada con las percepciones, intereses y recursos de los actores involucrados, es claro que esta es quizá la fase del proceso de políticas públicas donde los actores sociales tienen mayores oportunidades de intervenir. Particularmente, en esta etapa resulta importante el papel de los medios de comunicación y de los movimientos sociales que inciden en la forma de abordar el asunto.

2.2.2 El diseño de la política. En esta etapa se fijan las bases técnico-jurídicas sobre las que se asientan los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operacionales de la acción pública, cuyos elementos deberán estar organizados lo más coherentemente posible a fin de obtener el impacto deseado. La formulación y adopción del contenido de la política suelen ser apreciadas como un momento técnico en el cual predominan los cálculos de costo-beneficio y el diagnóstico del problema, para que los *policy makers* programen las estrategias y mecanismos que se implementarán en cada caso particular.

[158]

Bajo esta perspectiva, la intervención de actores sociales en esta etapa puede ser tan innecesaria como impertinente; sin embargo, cuando la legitimidad y el apoyo a la política pública están en juego, es innegable la necesidad de la participación de los ciudadanos de alguna manera. Lo cierto es que los actores implicados en la programación o diseño de la política, así como su margen de maniobra institucional, resultan sumamente dependientes de los regímenes nacionales, así como del grado de formalización de la política, pues los procesos legislativos representan una fase mucho más restringida a la participación ciudadana que la etapa de formulación del problema.

2.2.3 En la implementación. Esta etapa es entendida como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación o diseño, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública, es decir, se trata de la ejecución o aplicación de lo planeado. Weimer y Vining (1989) señalan que la etapa de implementación está constituida por un conjunto de decisiones que deben tener en cuenta los actores y sus recursos, puesto que ejecutar cualquier política pública requiere el concierto de los actores necesarios

para sacar adelante sus objetivos, de manera que si no se prevén estrategias y reacciones de los implicados, posiblemente la política encuentre opositores y esta oposición difícilmente podrá ser canalizada.

En ese sentido, Knoepfel (2005) señala que “contrariamente a la fase de programación, la cual puede llevarse a cabo sin que se establezca ningún contacto directo con la sociedad civil, toda etapa de implementación se dirige, por definición, a actores externos al subsistema político administrativo” (p. 145). Es tal la importancia del papel de los actores políticos en esta etapa que se ha llegado a considerar la implementación como un “juego” o proceso competitivo dentro del que se encuentran inmersos los actores (Cf. Bardach, 1977). Frente a dicho juego, el analista debe realizar un análisis relacional para conocer las interacciones entre los grupos objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios para actuar en consecuencia.

Así las cosas, dentro de la etapa de implementación es posible encontrar distintas posibilidades para la intervención de los ciudadanos en la política, como la co-gestión, el monitoreo y fiscalización del desarrollo de la misma.

2.2.4 En la evaluación de la política. Una vez diseñada e implementada una política pública, ésta debe ser objeto de evaluación con el fin de apreciar los efectos logrados por la intervención gubernamental. El grado de compromiso ciudadano en esta etapa depende del tipo de evaluación y del tipo de política del que se trate, ya que, generalmente, las evaluaciones que consisten en procesos de medición técnica para verificar impactos, sólo llegan a los ciudadanos mediante la publicación de sus resultados. Sin embargo, es creciente la tendencia a involucrar mecanismos participativos en los procesos de evaluación de políticas puesto que ello permite, en gran medida, garantizar la veracidad de los resultados que son publicados y la legitimidad de la intervención evaluada. El objetivo de la evaluación, puede consistir en iniciar una medida, legitimar una decisión, mejorar la implementación, controlarla, entre otros.

Valga añadir que para ciertas intervenciones gubernamentales, como es el caso de las políticas de lucha contra la corrupción, difícilmente se establecen mecanismos de evaluación; por lo general, se generan vías para conocer la percepción sobre este problema público, el cual resulta difícil de medir y de evaluar debido a la dificultad que presenta para aislar el efecto de la política y conocer su verdadero impacto en los resultados. Sin embargo, es una necesidad creciente de los gobiernos disponer de vías de evaluación en materia de lucha contra la corrupción, a lo cual puede aportar la focalización de las intervenciones.

Además de estos dos criterios, es importante mencionar el origen y el grado de institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana. Algunos autores señalan que, cuando el origen de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana es estatal y los sujetos sociales son convocados a ellos, los ciudadanos pierden su autonomía política y se desnaturaliza el sentido de la participación, de modo que la inclusión en dichos mecanismos pre diseñados más que participación constituyen una “colaboración funcional” con el gobierno.

La crítica que plantean los autores es que la institucionalización de formas de participación ciudadana desde el Estado condiciona la forma y el alcance de la participación, por lo cual, las modalidades más favorecidas en los diseños institucionales son la consulta y la cooperación social (Cf. Cunill, 1997). Como consecuencia, frente a la opción de participar “dentro o fuera” del aparato estatal, quienes temen la cooptación de los actores sociales por el sistema político, prefieren participar sólo al margen de las decisiones gubernamentales para mantener su autonomía.

No obstante, es evidente que una intervención al margen del aparato estatal difícilmente lograría incidir en las decisiones públicas. Así, el temor de que los ciudadanos sean cooptados supone no sólo la debilidad institucional, sino también la debilidad de las organizaciones sociales, y no deja de ser un prejuicio que se convierte en impedimento para desarrollar interacciones productivas entre el Estado y la sociedad. Por esta razón, no consideramos el origen del mecanismo participativo como un criterio de clasificación, puesto que en una democracia, la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana no es sólo posible sino incluso deseable, ya que en el desarrollo de los postulados constitucionales, el Estado debe promover vías de comunicación con la sociedad que vayan más allá del voto. Sea que provenga de una propuesta gubernamental como de la misma ciudadanía, lo importante es el papel que juega dicho mecanismo dentro del proceso de políticas públicas.

En la tabla 1 se presenta la combinación de mecanismos de participación ciudadana que resulta de los dos criterios atendidos en este trabajo: el nivel de participación de los ciudadanos en la gestión pública y la etapa del ciclo de políticas en que dicha participación tiene lugar.

Tabla 1. Mecanismos de Participación Ciudadana resultantes de los dos criterios utilizados

Según la etapa del ciclo de políticas		Según el grado de participación de los ciudadanos			
		<i>Información (If)</i>	<i>Consulta (Cs)</i>	<i>Cooperación (Co)</i>	<i>Decisión (De)</i>
	Definición del problema (Dpr)	If, Dpr	Cs, Dpr	Co, Dpr	De, Dpr
	Diseño (Ds)	If, Ds	Cs, Ds	Co, Ds	De, Ds
	Implementación (Im)	If, Im	Cs, Im	Co, Im	De, Im
	Evaluación (Ev)	If, Ev	Cs, Ev	Co, Ev	De, Ev

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de los criterios utilizados, obtenemos una matriz de mecanismos de participación posibles. Combinaciones que se encontrarán en mayor o menor medida en el enfoque de gobernabilidad o en el de gobernanza. Por ejemplo, la gobernanza democrática, tenderá a privilegiar mecanismos de participación ciudadana del nivel de decisión en la etapa de diseño (De, Ds), mientras que el enfoque de gobernabilidad recurrirá con mayor frecuencia a mecanismos de participación del nivel de consulta en la etapa de evaluación (Cs, Ev) (Véanse subrayados en negrilla en la tabla 1).

[161]

3. Gobernabilidad y nueva gestión pública

La gobernabilidad implica establecer un conjunto de reformas “desde arriba”, impuestas a muchos países —particularmente a países en transición y en desarrollo— por organismos de financiamiento internacional, que pretenden insertar medios para controlar, complementar o reemplazar las burocracias disfuncionales, estableciendo nuevas relaciones institucionales entre el sector gubernamental y el privado, así como con organizaciones sociales; es decir, esta perspectiva se refiere a la nueva gestión pública (NGP), cuya base argumentativa es el *Public Choice* y cuyo modelo operativo está dado por el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE).

Este enfoque plantea la idea de un gobierno que necesita acudir a la sociedad civil y al mercado ante la inminente complejidad de la tarea de gobernar. Esta opción se dirige hacia dos objetivos primordiales: primero, eliminar las burocracias estatales disfuncionales controlándolas,

complementándolas o reemplazándolas y segundo, aprovechar los recursos no gubernamentales para hacer que el Estado rinda cuentas y complementar o, incluso, reemplazar al Estado en el desempeño de los fines públicos (Cf. Guttman, 2004, 19). Según lo anterior, para este modelo la participación ciudadana representa una herramienta más de gestión, mediante la utilización de sujetos extra gubernamentales y técnicas privadas de administración, con el fin de controlar y complementar el gobierno.

Dos argumentos fundamentan el compromiso de los ciudadanos en las tareas gubernamentales: las insuficiencias del gobierno y la utilidad que le representa acudir a la sociedad civil para el desarrollo de tareas tradicionalmente gubernamentales. El primer argumento, alude al rol de la participación ciudadana como respuesta a las fallas de la gestión gubernamental tradicional. Ante la evidencia empírica de que el gobierno presenta fallas en su desempeño, la sociedad debe entrar a suplir esas instancias y mecanismos intrínsecamente ineficientes, corruptos o inadecuados.⁸

Mediante esta justificación, se introdujeron un gran número de reformas que pretendían reducir el Estado y asignar tareas públicas a particulares, así como trasladar al terreno público prácticas gerenciales del sector privado para incrementar su eficiencia. Así, el Estado cede terreno y se descarga de sus responsabilidades públicas. Desde esta perspectiva, se reduce significativamente la autoridad del gobierno como centro visible de conducción de la sociedad (Cf. Pierre y Peters, 2005, p. 40).

El segundo argumento se refiere a la “utilidad” de la participación ciudadana para reducir los costos de transacción y de operación en las actividades gubernamentales. En palabras de Ackerman “participation is usually seen to be important only insofar as it reduces government costs and responsibilities” (2004a, p. 447).⁹ Bajo este argumento, se concibe a los actores sociales como colaboradores descentralizados del gobierno, con lo cual reducen considerablemente sus costos de transacción.¹⁰ De esta forma, los actores sociales resultan “útiles” para el gobierno y la estrategia de involucrar

⁸ Existe una falla en el gobierno cuando la intervención institucional conduce a una situación de menor eficiencia o mayor desigualdad en comparación con la situación existente antes de su intervención.

⁹ “Frecuentemente, la participación solamente es vista como algo importante en la medida en que reduce los costos y las responsabilidades del gobierno” N. del E.

¹⁰ Por costos de transacción se entiende aquí los costos o fricciones que resultan de la necesidad de interactuar con otros, es decir, de las relaciones de intercambio que se generan entre los agentes, los cuales, siguiendo el argumento del NIE, mientras sean más bajos evitarán comportamientos oportunistas y conducirán a acuerdos colectivos.

a la sociedad civil en la implementación de una política pública se erige como un valioso recurso para los *policy makers*, recurso que puede resultar altamente productivo y, además, reducir los costos de transacción y de operación de las intervenciones públicas.

Sin embargo, el argumento de la utilidad del recurso ciudadano puede llegar a sostener situaciones en las que el aparato gubernamental conserva el poder de decisión política y simultáneamente admite la participación social, pero no como un derecho a intervenir en los asuntos públicos, sino como un deber ciudadano, el cual, no obstante, está limitado a las funciones y espacios que el mismo gobierno permite y que restringe las intervenciones autónomas y decisivas de la sociedad que vayan más allá de su rol de informantes o cooperantes del gobierno. Esto resulta cuestionable, pues el gobierno claramente limita el papel de los actores sociales a tareas aisladas, y específicamente en materia de políticas públicas anticorrupción, desaprovecha amplias posibilidades de interacción entre Estado y sociedad.

Ahora expondré el tipo de mecanismos de participación ciudadana que tiende a privilegiar la nueva gestión pública (NGP), y que pueden articularse al diseño de una política pública de lucha contra la corrupción.

La NGP se caracteriza primero, por buscar un manejo eficiente de los recursos públicos recurriendo a instrumentos de mercado y ambientes competitivos para su asignación; segundo, por enfocarse en el desempeño del sector público con base en resultados; tercero, por orientar el comportamiento racional individualista hacia fines colectivos por medio de instituciones que contienen estructuras de incentivos; cuarto, por flexibilizar y desregular procedimientos; quinto, por descentralizar funciones y, finalmente, por reducir la relación gobierno-sociedad a la interacción entre proveedor-clientes. Desde esta perspectiva, si el objetivo es proporcionar servicios responsivos a los clientes (*responsiveness*), que atiendan sus necesidades y garanticen su satisfacción, los mecanismos de participación ciudadana que operan en la NGP, se encuentran generalmente en los niveles informativo, consultivo y cooperativo.

Aquí se privilegian los mecanismos de información, porque las reformas que claman por la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) hacen parte imprescindible de las propuestas gerencialistas. El uso de las tecnologías de información y comunicación, para optimizar el funcionamiento del gobierno a nivel interno y en su relación con la ciudadanía, se convierten en una prioridad bajo este modelo. Así mismo, se implementan mecanismos consultivos, porque representan la vía adecuada para conocer la opinión de

los usuarios sobre los programas gubernamentales y sobre la calidad de los servicios públicos, es decir, la consulta a los ciudadanos en su dimensión de clientes le permite al gobierno conocer sus niveles de eficiencia y las reformas necesarias para mejorar su atención responsiva, si es del caso. Además, se opta por mecanismos cooperativos, en la medida en que la cooperación representa la alternativa recurrente ante la retirada del Estado de ciertos ámbitos sociales antes intervenidos, cooperación que la NGP pretende lograr por medio de incentivos dirigidos a seres humanos de racionalidad limitada que voluntariamente se negarían a cooperar, pero que actuando racionalmente, esto es, buscando sus propios intereses, responden a los incentivos dirigidos desde el Estado y orientan su acción hacia objetivos colectivos.

Frente a los mecanismos de participación ciudadana al nivel de decisión, compartimos con Ackerman (2004b) la idea según la cual bajo modelos gerencialistas, el compromiso directo de los ciudadanos y grupos sociales en las funciones nucleares del gobierno continúa siendo la excepción. Por ello, sólo en la medida en que otorgar facultades decisorias a los particulares constituya un incentivo que conduzca el comportamiento individual hacia óptimos colectivos, este enfoque optará por ampliar el nivel de decisión de la participación ciudadana.

[164]

Los mecanismos de participación ciudadana promovidos por este enfoque se caracterizan, igualmente, por operar principalmente en la etapa *ex post* de las políticas públicas, es decir, en fase de evaluación y, eventualmente, en fase de implementación. El gran peso de los mecanismos de participación reactivos se debe a la importancia que este modelo le da a los resultados, incluso por encima de los procesos. Al respecto, Knoepfel (2005) plantea cinco criterios para evaluar los efectos de una política: efectividad, eficacia, eficiencia en la asignación de recursos, pertinencia y eficiencia productiva; algunos criterios que no evalúan, de modo alguno, son el diálogo, la apertura democrática y el carácter verdaderamente público logrado en el proceso de la *policy*. La combinación de mecanismos que privilegia este enfoque es la siguiente: información en la implementación (If, Im) y en la evaluación (If, Ev); consulta en la definición del problema (Cs, Dpr), la implementación (Cs, Im); la evaluación (Cs, Ev) y la cooperación en la implementación (Co, Im).

Por último, Cunill (1997) critica este enfoque al denominar como “participación administrativa” a las figuras de participación que propone la nueva gestión pública vía “consulta no organizada”, donde los ciudadanos son asumidos en calidad de clientes, sobre lo cual advierte que esta es la tendencia predominante en América Latina. El sujeto convocado a participar es el usuario de un servicio particular, quien participa en la actividad que

Cunill nombra “control de los consumidores” sobre la administración pública, actividad que desplaza la participación ciudadana entendida como ejercicio político. Así, la autora concluye que, si bien las reformas latinoamericanas de rearticulación de las relaciones Estado-sociedad, en la década del noventa, enfatizan la revitalización de la participación ciudadana, estas reformas centran su atención en intervenciones individuales y, particularmente, relativas al control de calidad de servicios públicos, con lo cual refuerzan “la despolitización social y una mayor corporativización del aparato del Estado” (Cunill, 1997, p. 298).

En resumen, la preocupación de la gobernabilidad por las instituciones y por los resultados de las políticas públicas deja de lado el proceso de decisión política y pierde de vista el hecho de que la definición de los fines colectivos y de los medios para obtenerlos pasa inevitablemente por el debate público en el que intervienen múltiples actores. Esa es la esencia de las políticas públicas. Con lo cual queda claro que este enfoque no tiene como una de sus características centrales —quizá más bien ocasionales— la participación ciudadana.¹¹

Los cortos plazos para obtener resultados eficaces de la gestión pública hacen que para este modelo resulte oneroso acudir a mecanismos participativos. El diálogo democrático puede incrementar la incoherencia dentro de los *policy makers*, aumentar el conflicto y la incertidumbre y retrasar los resultados esperados. Como se dijo, se recurrirá a los canales participativos en la medida en que la participación resulte funcional para las estructuras institucionales encargadas de lograr las metas gubernamentales, pero quien conserva el poder directivo sigue siendo el gobierno como centro único de decisión.

[165]

4. Nueva gobernanza participativa

La “*marketized vision*” del Estado —como denomina Peters (2001, p. 24) al enfoque gerencialista— entró en escena con un gran optimismo acerca de su aplicabilidad universal, pero dicho optimismo ha ido en descenso en la medida en que los resultados de las reformas, particularmente en los países en desarrollo, no han sido los prometidos, lo que ha llevado gradualmente a una “comprensión matizada de la utilidad de los mercados” dentro del funcionamiento del sector público. Peters (2001) señala dos posibles causas

¹¹ Gruening señala entre las características inequívocamente propias de la NGP la visión del ciudadano como cliente y entre las características ocasionales de la misma, que pocas veces se menciona en la literatura sobre NGP, la democratización y la participación ciudadana. (Citado por Cabrero, 2004).

para ello, por un lado, el hecho de que las reformas de corte gerencialista han sido impuestas desde afuera y, por otro lado, la existencia de problemas y contextos políticos y administrativos diferentes dentro de cada gobierno, lo cual ha implicado que las consecuencias de las reformas sean diferentes a las ocurridas en países desarrollados.

En cuanto al rol de los ciudadanos, Peters señala, “citizens have been made into little more than consumers, and their role as the holders of rights and legal status vis-à-vis the state appears diminished” (Peters, 2001, p. 24),¹² es decir, reducir el ámbito de participación ciudadana a las relaciones económicas y mercantiles con el gobierno lesiona los derechos de los ciudadanos como sujetos políticos que se desenvuelven en un espacio público, último que les sirve de mediación con el Estado. En este sentido, teniendo en cuenta el grado de complejidad de las sociedades plurales latinoamericanas y las crecientes demandas ciudadanas de espacios de interlocución con el Estado, se ha ido incrementando el interés por dar sentido a la acción pública y por reivindicar la participación ciudadana dentro del proceso de decisión política. Justamente, la gobernanza participativa o nueva gobernanza democrática intenta rescatar dicha dimensión política de la participación ciudadana.

[166]

En este punto, y antes de desarrollar nuestra conceptualización del enfoque, es pertinente aludir a la corriente denominada Gerencialismo Social para marcar su diferencia respecto a lo que aquí denominamos gobernanza participativa. La propuesta de gerencialismo social, impulsada desde las Naciones Unidas —especialmente por Bernardo Kliksberg—, propone el desarrollo de un estilo gerencial adaptativo y se refiere particularmente a gestión de programas sociales masivos mediante la intervención de actores sociales que autogestionen proyectos en su propio beneficio, frente a los cuales el Estado hace las veces de “director de orquesta”, por medio de una institucionalidad que funciona a la manera de “gerentes sociales”.

De acuerdo con Bernardo Kliksberg (1996), la gerencia social eficiente pretende optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y de los actores sociales para enfrentar los déficit sociales de la región, de modo que “poner en marcha modelos participativos genuinos significa, en definitiva, gerenciar con excelencia” (Kliksberg, 2000, p. 170). Se asume, entonces, que la Gerencia Social es un subtipo o una derivación de la nueva gestión pública.

¹² “los ciudadanos se han convertido en algo menos que clientes, y su función como sujetos de derechos y de estatus legal ante el Estado se muestra disminuida” N. del E.

Con base en el enfoque de gobernanza, Guy Peters (2001) denomina este modelo como *Participatory State* y lo entiende como la cuasi antítesis ideológica del enfoque de mercado representado por la NGP, en la medida en que rechaza el mercado y argumenta a favor de mecanismos más políticos, democráticos y colectivos, en lugar de las preferencias individuales para enviar señales al gobierno.¹³

La idea fundamental en la cual se basa la gobernanza es que ni los expertos de la burocracia ni los representantes políticos, cuentan con la información e incluso con las competencias necesarias para implementar una política pública. Por lo tanto, las decisiones gubernamentales aisladas de intercambios con la sociedad pueden generar graves errores de *policy* (Cf. Peters, 2001, p. 58, Citando a Majone). Dos argumentos íntimamente relacionados cimientan este enfoque de la gobernanza: la “restricción democrática” de las intervenciones gubernamentales, la cual exige que los actores sociales sean protagonistas en el escenario público, y la necesidad de que los gobiernos democráticos legitimen sus acciones mediante la participación de actores no gubernamentales.

El primer argumento corresponde a la definición de la democracia, particularmente, en su versión participativa. Según Sartori (1993), en los años sesenta, se dio el lanzamiento de la llamada “democracia participativa”, que trajo como premisa fundamental la idea de devolver a la sociedad su lugar en el ámbito público; en esta se entiende por “participar” tomar parte activa y voluntaria, es decir, ponerse en movimiento por sí mismo, no por otros. El concepto de democracia participativa fue sustentado por las llamadas teorías de la participación. A finales de la misma década, Habermas y Rawls centraron el debate de la participación en la defensa de los derechos colectivos. Habermas (1983, p. 9, 37-42) afirma que el consenso racional se logra mediante el ejercicio del poder que puede ser alcanzado por medio del uso de la confianza, el derecho a la libertad de expresión y la sinceridad de las intenciones; por tanto, la participación ciudadana es una forma de comunicar, discutir y lograr acuerdos para hacer explícitas las necesidades de la gente con el propósito de resolverlas.

[167]

¹³ Peters (2001, p. 52, Citando a Bachrach and Borwinik) llama la atención sobre la relación que suele establecerse entre quienes abogan por el enfoque participativo y la izquierda política, ante lo cual precisa que, pese a esta generalizada asociación, algunos teóricos de la derecha política se ocupan de asuntos tales como el empoderamiento, la comunidad y la autogestión de servicios por los mismos clientes como instrumentos para fortalecer la eficiencia directiva. Cabe resaltar que Peters es enfático al advertir que su conceptualización de *Participatory State* excluye al comunitarismo por carecer del *ethos* que dirige la acción de su modelo.

Adicionalmente, Habermas señala que la nueva dinámica societaria exige una condición de publicidad, es decir, el espacio público se erige como el lugar donde los excluidos pueden problematizar abiertamente una condición de desigualdad que opera en la esfera privada. Como consecuencia, Habermas (1995) introduce un *principio de deliberación societaria*, según el cual sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en una discusión racional, el cual pone de relieve la pluralidad de las sociedades contemporáneas.

De acuerdo con Blanco y Gomà (2003), “la *governance*, sobre todo en sus dimensiones participativa y de proximidad, empieza a emerger entonces como un nuevo modelo de regulación colectiva, basado en la interacción en red entre actores públicos, asociativos, mercantiles y comunitarios, la cual debería adaptarse mejor a un nuevo escenario caracterizado por crecientes incertidumbres y complejidades sociales” (p. 7). En este sentido, la gobernanza es un espacio potencial de profundización democrática que hunde sus cimientos en la participación y la proximidad;¹⁴ características propias de la dimensión participativa de gobernanza, la cual considera que la implementación de las reformas del Estado, emprendidas en la década del noventa y desarrolladas en los años subsecuentes, no se orientan exclusivamente por la eficiencia, sino que éstas están acompañadas por una *restricción democrática*, conforme al cual “si vivimos en democracia, la naturaleza y extensión de la intervención estatal dependerá naturalmente de la voluntad de los ciudadanos” (Bresser Pereira, 1997, p. 11). Voluntad que, así expresada, prepara a la sociedad para la práctica de la democracia directa.

Para rearticular las relaciones Estado-sociedad y volver a la administración pública realmente pública y democrática, Cunill (1997) propone su “publicación”, bajo reformas democráticas del Estado volcadas hacia el ciudadano que garanticen mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y un mayor grado de compenetración entre estos actores. Según la autora, sólo a partir de dicha “publicación” se lograrán crear las condiciones de posibilidad para el propio fortalecimiento de la sociedad y no únicamente de su segmento mercantil, fortalecimiento que ella concibe exclusivamente a partir de la misma sociedad, esto es, de forma autónoma y no a partir de un programa de gobierno impuesto *top-down*, por lo tanto, el fortalecimiento de la sociedad civil requiere al Estado, pero a un Estado limitado y responsable

¹⁴ Blanco y Gomà (2003) sostienen que la dimensión participativa alude al fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas, como esquemas de regulación social; mientras la dimensión de proximidad alude al fortalecimiento de los espacios locales de gobierno y la articulación de redes multinivel.

públicamente. Así, el elemento central de su propuesta es “la autonomía del Estado y de la sociedad como condición para el desarrollo de relaciones virtuosas entre ambos” (Cunill, 1997, p. 20). No obstante, cabe constatar que la autonomía de la sociedad frecuentemente se verá amenazada por intenciones gubernamentales de cooptación e instrumentalización de los ciudadanos que participan en la esfera pública, de ahí el reiterativo escepticismo de Cunill frente a la institucionalización de las prácticas participativas.

Frente a estas reservas sobre el ideal democrático participativo, Sartori (1993) indica que, si bien el llamado a participar es meritorio, cuando se infla este concepto en una exasperación *activista* por participar ello equivale a creer que todos los problemas de la democracia se pueden resolver con la participación, lo que implica una “recaída infantil, y también peligrosa que nos propone a un ciudadano que vive para servir a la democracia, en lugar de la democracia que existe para servir al ciudadano” (Sartori, 1993, p. 76). En sentido similar, Velásquez (2003) señala que la amenaza permanente de la democracia participativa es la cooptación de los nuevos liderazgos por parte de los sectores tradicionales, que terminan instrumentalizando la participación a favor de intereses ajenos a los propios participantes.

El segundo argumento, que se denominó como el argumento de legitimidad, parte de la idea según la cual es necesario legitimar las actuaciones públicas con referencia a cuestiones más allá de su forma y procedimiento, con lo cual se supera el paradigma de legitimidad formal weberiano. Este argumento, hace parte del requerimiento de “anclaje normativo” —en el sentido de prescriptivo— de las intervenciones del gobierno en lo que Habermas denominó el “mundo de la vida”, constituido por la cultura, la sociedad y la personalidad (Cf. Habermas, 1998). De este modo, la legitimidad adquiere carácter material o sustantivo, lo cual obliga a los gobiernos a conceder espacios de participación ciudadana que garanticen la motivación social a obedecer y actuar en sintonía con sus propósitos.

[169]

La lógica de la gobernanza privilegia la construcción democrática de las decisiones como el aspecto más importante del proceso, por encima de la estructura del proceso y por encima, incluso, de los resultados obtenidos, por lo cual, “la construcción colectiva y políticamente regulada de las decisiones [es] lo que fortalece la democracia local y, esta dinámica, es un producto en sí mismo” (Cabrerero, 2004, p. 18).

Lo que se obtiene de dicha dinámica es construir democracia, permitir el intercambio directo entre ciudadanos y gobierno y, de este modo, legitimar las

decisiones públicas. En un sistema democrático, esta legitimidad no proviene de la asignación de competencias y del cumplimiento de procedimientos, sino de la participación ciudadana en dichas decisiones, puesto que “no se trata de hacer más eficiente la toma de decisiones, sino [de] subsanar un déficit democrático y hacer más creíbles y legítimas las acciones del gobierno. En otras palabras, se trata de hacer más intensiva la acción pública” (Cf. Cabrero, 2004,18).

Los mecanismos de participación en las políticas públicas que promueve el enfoque de gobernanza, como el “modelo deliberativo” (Cf. Pierre, 2001), enfatizan en la ampliación de la participación democrática de los ciudadanos, lo cual exige, fundamentalmente, la transparencia de la gestión pública, esto es, la disponibilidad de información y el libre acceso de los ciudadanos al funcionamiento del aparato gubernamental. De este modo, los mecanismos del nivel de información se erigen como la base indispensable para la participación de los ciudadanos en la actividad gubernamental, particularmente en el proceso de decisión política, tal como el enfoque de gobernanza lo sugiere. Sin Información, no existen bases para una efectiva participación ciudadana.

[170]

Los niveles de consulta y cooperación en las políticas públicas, por su parte, adquieren importancia para este enfoque en la medida en que permitan la participación directa y autónoma de los ciudadanos en el proceso de políticas, de no ser así, estos mecanismos no son considerados como auténticas vías de participación mediante las cuales los ciudadanos pueden decidir y controlar (Cf. Cunill, 1997). Para la gobernanza resultan particularmente importantes los niveles de decisión en el diseño e implementación de la política, pues considera que sólo en estas condiciones existe verdadera participación ciudadana autónoma y vinculante.

En cuanto a la etapa de evaluación, se entiende que, bajo la nueva gobernanza, evaluar las políticas públicas corresponde, en mayor medida, a los ciudadanos, por lo cual, no bastan los indicadores de eficiencia sobre el logro de objetivos para considerar que una gestión es exitosa, además, se debe evaluar la relación del aparato estatal con los ciudadanos así como la adecuación de la respuesta gubernamental a sus necesidades (*responsiveness*).

En suma, los mecanismos de participación en las políticas públicas que tiende a privilegiar este modelo son: información en el diseño (If, Ds) y en la implementación (If, Im), consulta en la definición del problema (Cs, DPr) y en el diseño (Cs, DPr), cooperación en la evaluación (Co, Ev) y decisión durante todas las etapas planteadas.

5. La articulación Estado-sociedad en las políticas públicas

El asunto que ensombrece el escenario frente a los enfoques de gobernabilidad y gobernanza abordados es la idea de que reconciliarlos parece lejos de la realidad, no sólo por las incompatibilidades que puede presentar la implementación simultánea de reformas gerencialistas y reformas que pretendan insertar nuevas prácticas democráticas para la interlocución gobierno-ciudadanía, sino porque además los postulados de la nueva gestión pública (NGP) son contrarios al enfoque de gobernanza; esto es, además de incompatibilidades prácticas, pueden existir incompatibilidades teóricas, debido a que el modelo participativo se construye bajo el supuesto según el cual el comportamiento de los individuos está motivado, tanto en sus vidas personales como organizacionales, por incentivos de “solidaridad” que los conducen a participar, en lugar de incentivos “materiales” que los conducen a maximizar sus propios beneficios (Cf. Peters, 2001, p. 75). Este postulado resulta claramente irreconciliable con el argumento que orienta la NGP, según el cual la racionalidad humana está dirigida a la obtención de ganancias.

La tabla 2 presenta las diferencias entre los enfoques abordados respecto a varios criterios, las cuales Cabrero (2004) señala particularmente para el caso de la implementación de reformas a nivel de gobiernos locales, debido a que gran parte de las experiencias y *best practices* sobre las cuales hace referencia la NGP provienen del nivel local del gobierno y, de la misma forma, las posibles virtudes del diálogo democrático, que propone el enfoque de gobernanza, derivan de la proximidad de los actores no gubernamentales con el aparato estatal a escala local.

[171]

¿Cómo reconciliar, entonces, egoísmo y solidaridad? Al parecer, la rigurosidad de los límites teóricos debe ceder ante la necesidad de vincular dos propósitos colectivos que en la práctica no pueden ser irreconciliables. De este modo, sin ánimo de llegar a una cómoda posición ecléctica, considero que la deliberación democrática y la eficiencia de las políticas públicas constituyen argumentos fundamentales para justificar la participación ciudadana en cualquier intervención gubernamental, así como en las políticas de lucha anticorrupción en particular, y que la relación de una con otra —democracia y eficiencia— frente a los procesos de decisión pública constituye más una relación de insumo-consecuencia que una relación de contradicción.

En ese sentido, se ha descrito que tanto la NGP como la gobernanza tienen en común la idea de que las burocracias tradicionales son un impedimento

Tabla 2. Algunas diferencias de orientación y contenido entre la nueva gerencia pública (NGP) y la nueva gobernanza democrática

	<i>Nueva gerencia pública (NGP)</i>	<i>Nueva gobernanza democrática</i>
<i>Fines buscados</i>	Mayor eficiencia Eficacia en resultados	Mayor legitimidad en la acción pública
<i>Valores de referencia</i>	Competencia Innovación	Cooperación Consensos
<i>Tipo de interacción</i>	Interacción del gobierno con individuos	Interacción con grupos y comunidades
<i>Método de conducción de reformas</i>	Conducidas por especialistas y expertos	Conducidas por líderes del gobierno y de la sociedad
<i>Estrategias de reforma</i>	Endógenamente diseñadas	Exógenamente construidas
<i>Premisas de decisión</i>	Centradas sobre resultados	Centradas sobre el proceso colectivo
<i>Medios utilizados</i>	Descentralización a los gerentes públicos	Descentralizados a grupos sociales y ciudadanos
<i>Ritmo de las reformas</i>	Intenso, orientadas a resultados en corto plazo	Gradual, orientadas al mediano plazo
<i>Indicadores de medición</i>	Satisfacción del usuario Calidad y eficiencia en el desempeño	Compromisos compartidos entre gobierno y ciudadanos

Fuente: Cabrero y Peña, 2004, s.p.

al buen gobierno y que, por tanto, deben plantearse nuevos medios para tomar mejores decisiones públicas (Cf. Peters, 2001, p. 50). Sin embargo, la diferencia a destacar entre el enfoque de NGP y la gobernanza es que mientras el modelo de mercado puede reducir el rol del ciudadano y exaltar el de consumidor, el modelo participativo tiende a fortalecer la dimensión política de los actores sociales e intenta facilitar la participación democrática en vías alternas a la votación (Cf. Peters, 2001, p. 68). Aquí radica el mérito de esta última perspectiva, puesto que amplía y reconoce la complejidad y diversidad del comportamiento humano, que, en cambio, es reducido por las bases teóricas de la NGP a la conducta racional, en una simplificación analítica cuyo mérito radica en su parsimonia y rigurosidad, pero que resulta incompleta e irreal cuando se enfrenta a la comprobación empírica de sus

postulados.¹⁵ Por ello, la necesidad de volver la mirada sobre el proceso de las políticas, en lugar observar exclusivamente las estructuras dentro de las cuales dichos procesos tienen lugar. Es importante anotar que el enfoque de la gobernanza aún se encuentra en construcción y que resulta evidente la fortaleza argumentativa del modelo de mercado frente a éste. Coincidimos con Peters en que el modelo de participación no está claramente articulado, como sí lo está el modelo de mercado de las reformas administrativas (Cf. Peters, 2001, p. 75).¹⁶

Por consiguiente, la eficiencia en la implementación de las políticas públicas constituye una *consecuencia* más que una *causa* para abrir espacios de participación a los actores sociales. El hecho de que se logren resultados productivos de esta fructífera sinergia entre Estado-Sociedad no representa un resultado que, por sí mismo, sea debido a la eficiencia de los acuerdos para emprender tareas conjuntas, sino que constituye un resultado posible en virtud del marco institucional democrático en el cual se desarrolla.

Las posibilidades de relaciones sinérgicas entre Estado-sociedad en las políticas públicas, en general, y en las políticas anticorrupción, en particular, encuentran su razón de ser en el enfoque de gobernanza, que sitúa la política en términos de deliberación ciudadana, con la salvedad de que la base argumental que aquí se propone no elimina *a priori* las posibilidades de articulación institucionalizada de los actores públicos y sociales, ni niega las opciones participativas que son ofrecidas por el Estado como alternativas viables de interacción.

[173]

Afirmar que cualquier gobierno en cualquier tiempo instrumentaliza la participación ciudadana y con ello rechazar las ofertas de participación bajo el entendido de que éstas limitan la autonomía plena de los actores sociales, significa, por un lado, desconocer el sistema democrático mismo, que implica inevitablemente una relación de poder político entre el Estado y la sociedad

¹⁵ Las críticas a la teoría de la elección racional, que sirve de base a la NGP, parten de su intrínseca debilidad empírica, que se ve acentuada por las pretensiones de formular postulados teóricos universales. Al respecto, Green y Shapiro (1994:6) señalan que “the weaknesses of rational choice scholarship are rooted in the characteristic aspiration of rational choice theorists to come up with universal theories of politics [...] These pathologies manifest themselves at each stage of theory elaboration and empirical testing”. “Las debilidades de la corriente de la elección racional radican en la característica aspiración de los teóricos de la elección racional de postular teorías políticas universales [...] Estas patologías se manifiestan en cada etapa de la elaboración teórica y de la comprobación empírica” N. del E.

¹⁶ Luis Aguilar (2005) estima que el fundamento teórico de la Gobernanza Democrática puede buscarse en la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, en la medida en que propone la inexistencia de un único centro de decisión gubernamental.

y, por otro lado, subestimar la capacidad organizativa social y suponer, en cambio, la debilidad de los actores sociales a quienes esta visión estima como fácilmente manipulables y posibles de cooptar.

En una democracia, es claro que cualquier política pública requiere cohesión social, pero en materia de corrupción esto cobra especial relevancia en virtud de la naturaleza y la magnitud de este problema público y del contexto democrático dentro del cual se produce y busca solución. Ello implica que las estrategias para su combate deben involucrar la mayor cantidad de actores posibles. No cabe duda de que las políticas públicas anticorrupción lograrían mayores y mejores resultados si contaran con la participación de la sociedad civil; se respetara el marco democrático, se incrementara su eficiencia y se menguara el riesgo de naufragar.

En suma, la vinculación de los actores sociales a las políticas anticorrupción, por un lado, responde a una exigencia o restricción democrática y, por el otro, constituye un *plus* de eficiencia que le otorga esta articulación a la actividad pública. El enfoque de gobernanza al que nos hemos referido, implica la posibilidad de integrar actores en un marco político común, a partir del cual se puedan generar dinámicas de cooperación y coordinación, se superen las jerarquías y la subordinación y se favorezcan mecanismos institucionalizados orientados al intercambio y la solución compartida de los problemas públicos. Sólo así puede gobernarse una sociedad compleja de forma democrática y eficiente.

[174]

Parafraseando a Kooiman (2004, p. 140), la única manera de gobernar sistemas sociopolíticos dinámicos, diversos y complejos de un modo *democrático* y *efectivo* es incorporar el dinamismo, la diversidad y la complejidad en la gobernación de nuestras sociedades. La única manera de diseñar políticas públicas, que atiendan a la naturaleza y al contexto en que se reproducen problemas públicos como la corrupción, es reconciliar los enfoques de gobernabilidad y de gobernanza, partiendo de la idea según la cual tanto los resultados eficientes como el proceso democrático son elementos deseables e indispensables para cualquier diseño de política pública.

Referencias bibliográficas

1. Ackerman, John. (2005, marzo). *Social Accountability in the public sector. Social Development Papers*, Documento de trabajo del World Bank, 82, Washington. D.C.
2. Ackerman, John e Irma Sandoval. (2005). Leyes de Acceso a la Información en el mundo. *Cuaderno de Transparencia*, 7, 13-46.
3. Ackerman, John. (2004a). Co- Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice". *World Development*, 32 (3), Banco Mundial, Londres, 447-463.
4. Ackerman, John. (2004b). *Sinergia Estado-Sociedad. Lecciones para el Banco Mundial*. Documento de trabajo, 31, Banco Mundial, Washington D.C.
5. Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). Estudio Introductorio. En: Luis Aguilar (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
6. Aguilar Villanueva, Luis F. (2005). *De la Gobernabilidad a la Gobernanza: La eficacia directiva de los gobiernos contemporáneos*. Manuscrito no publicado. s.d.
7. Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
8. Aguilar Villanueva, Luis F. (2005, 26 de octubre). *La nueva gobernanza democrática*. Ponencia presentada en el marco de los 30 años de la FLACSO, FLACSO, Ciudad de México.
9. Bardach, Eugene. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.
10. Blanco, Ismael y Ricard Gomà (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad, *Revista gestión y política pública*, XII (1), CIDE, México, 5-42.
11. Bresser Pereira, Luiz. (1997). Prólogo. En: Nuria Cunill (Ed.). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
12. Cabrero, Enrique y José Antonio Peña. (2004). *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance: el caso de los gobiernos locales en México*. [en línea] Disponible en: <http://www.premiomunicipal.org.mx/Premio2004/articulos.php> [Consultado 13 de mayo, 2006].
13. Camou, Antonio. (2000). Gobernabilidad. En: Isidro Cisneros et al. (Eds.). *Léxico de la política* (pp. 283-287). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

14. Cunill Grau, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

15. Cunill Grau, Nuria. (2000). Responsabilización por el control social. En: *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana* (p. 346). Buenos Aires: CLAD.

16. Fox, Jonathan. (2005). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles Latinoamericanos*, 27, Ciudad de México, FLACSO, 33-68.

17. Gallicchio, Enrique. (2006, 12 de septiembre). *Una lectura del desarrollo local en América Latina: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio*. Ponencia presentada en el Foro de Planeación Estratégica, Área Metropolitana del Valle de Aburra, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, Uruguay.

18. Garzón Valdés, Ernesto. (2003). Acerca del concepto de corrupción. En: Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez (Eds.). *Poder, derecho y corrupción* (pp. 19-44). Ciudad de México: Siglo XXI.

19. Gobernabilidad. (2001). En: *El Diccionario de la Real Academia de la Lengua* [en línea]. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html> [Consultado 10 de mayo, 2006].

20. Gobernanza. (2001). En: *El Diccionario de la Real Academia de la Lengua* [en línea]. Disponible en: <http://www.rae.es/rae.html> [Consultado 10 de mayo, 2006].

20. Green, D. e I. Shapiro. (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of applications in political science*. Connecticut: Yale University Press.

21. Guttman, Dan. (2004). De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, *Revista Gestión y Política Pública*, XIII (1), CIDE, Ciudad de México, 5-40.

22. Habermas, Jürgen. (1983). *The Theory of Communicative Action*, Boston: Beacon Press.

23. Habermas, Jürgen. (1995). *Between facts and norms*. Cambridge: Cambridge Press.

24. Habermas, Jürgen. (1998). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.

25. Hirst, Paul. (2000). Democracy and Governance. En: Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 13-35). Nueva York: Oxford University Press.

26. Jarquin, Edmundo et al. (2000). The complexity of anticorruption policies in Latin America. En: Joseph Tulchin y Ralph Espach (Eds.). *Combating corruption in Latin America* (pp. 193-201). Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.

27. Kisubi, Mohamad M. (1999). Involving civil society in the fight against corruption. En: Rick Staphenurst et al. (Eds.). *Curbing corruption: toward a model for building national integrity* (pp. 117-126). Washington D.C.: The World Bank.

28. Kliksberg, Bernardo. (1996). *Hacia una Gerencia Social Eficiente*. Mimeo: Banco Interamericano de Desarrollo.

29. Kliksberg, Bernardo. (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID, FCE.

30. Knoepfel, Peter. (2005). *Análisis y Conducción de las políticas públicas*, Manuscrito no publicado, Institut D'Hautes Études en Administration Publique, traducción de Miriam Hinojosa Dieck.

31. Kooiman, Jan. (2000). Societal governance: levels, models and orders of social-political interaction. En: Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 138-165). Nueva York: Oxford University Press.

32. McCubbins, Mathew, y Thomas Schwartz. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28 (1), 165-179.

33. Parsons, Wayne. (1996). *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Londres: Edward Elgar.

34. Peters, Guy. (2000). Governance and comparative politics. En: Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 36-53). Nueva York: Oxford University Press.

35. Peters, Guy. (2001). *The future of governing*. Kansas: University of Kansas Press.

36. Peters, Guy y Jon Pierre. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and scenarios*. Londres: Palgrave, Macmillan.

37. Pierre, Jon. (2000). Introduction: understanding governance. En: Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

38. Sartori, Giovanni. (1993). *¿Qué es la Democracia?* Ciudad de México: Nueva Imagen.

39. Velásquez, Fabio et al. (Eds.). (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona y Banco Mundial.

40. Weimer, David y Aidan Vining. (1989). *Policy Analysis. Concepts and practices*. New Jersey: Prentice Hall.