

Las nuevas relaciones en la acción pública: roles emergentes en los procesos decisorios*

New Relationships in Public: Emerging Roles in Decision Making Processes

*Jesús Carrillo-Rodríguez***

*Claudia Toca-Torres****

Recibido: 15/03/08

Aprobado evaluador interno: 02/04/08

Aprobado evaluador externo: 04/03/08

Resumen

Este artículo reflexiona en torno a los cambios observados en los modelos de la hechura de políticas y resalta las nuevas posturas asumidas por los ciudadanos y grupos sociales frente a las estructuras gubernamentales. Postula el notorio desgaste de la racionalidad legal-burocrática e identifica nuevos roles asumidos por el ciudadano a partir de estas modificaciones. Reconoce cambios sustantivos derivados del involucramiento ciudadano en la acción pública y anticipa las nuevas posibilidades de la democracia deliberativa en países en desarrollo.

Abstract

This article offers a reflection on observed changes in policy making models and highlights the new attitudes by citizens and social groups toward governmental structures. It posits the notorious erosion of legal-bureaucratic rationality and identifies new roles adopted by citizens on the basis of these changes. It also recognizes substantial changes derived from citizen involvement in public action, and anticipates new possibilities for deliberative democracies in developing countries.

Palabras clave autores

Análisis de políticas públicas, roles ciudadanos, acción pública.

Key words authors

Public policy analysis, citizens' roles, public action.

* Artículo de reflexión en torno a los roles emergentes en la acción pública.

** Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); doctor en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica de México.

*** Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana; doctora en Ciencias Políticas y Sociales (administración pública) y magíster en Administración (organizaciones) de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Palabras clave o descriptores

Políticas públicas -- Países en desarrollo, Participación ciudadana -- Países en desarrollo

Key words plus

Public policy -- Developing countries, Citizen participation -- Developing countries, Political planning -- Developing countries

Introducción

Las relaciones entre el gobierno y la sociedad han venido experimentando crecientes e importantes modificaciones en las últimas décadas, al punto de postularse el fin de la tradicional racionalidad legal-burocrática. En consecuencia, las soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas tienden a desaparecer, dando paso a nuevas posibilidades y esquemas para los emprendimientos de la acción pública. Estas nuevas configuraciones han alterado la vieja dicotomía gobierno-sociedad y han generado distintas perspectivas de análisis con distintas denominaciones en la literatura especializada, las cuales intentan capturar la esencia de estas nuevas interdependencias. Enfoques como la gestión pública (Bozeman, 1998), la nueva gestión pública (Bresser, 2001) y la acción pública (Cabrero, 2006) han sido utilizados para hacer referencia y enfatizar los vínculos que se establecen entre estos dos actores. Del mismo modo, el enfoque de las políticas públicas es un campo disciplinar que ha venido registrando grandes transformaciones y que a través de su evolución ha presentado distintos esquemas o modelos alternativos para la identificación de problemas colectivos, así como para la configuración de respuestas, mecanismos y procedimientos para su tratamiento.

En efecto, las preocupaciones de vivir en sociedad forman parte de la realidad del ser humano por lo que a través de la acción colectiva y de las distintas instituciones y organizaciones éste ha buscado satisfacer tales necesidades y dirimir los conflictos emergentes. Es un hecho, estos fenómenos no son distantes o ajenos, están inexorablemente entrelazados con la vida cotidiana de los individuos. El sector público, incluso, constituye un espacio que ha instaurado entidades formales para el logro de tareas específicas. Es así como el ciudadano establece, irremediablemente, cualquier tipo de contacto con agencias bien sean médicas, educativas, sociales o culturales, las cuales brindan productos y servicios de carácter público. A partir de la relación, se generan debates en torno a la posición y condición que asumen los ciudadanos en este afán de tramitar sus necesidades e inquietudes a través de las estructuras diseñadas para tal fin. ¿Qué posición han ejercido los ciudadanos a lo largo del tiempo? ¿Se han transformado estas relaciones? ¿Cuáles son las implicaciones de estas transformaciones? Con estas interrogantes en mente, este documento presenta una reflexión sobre los modelos de la hechura de las políticas públicas en su corta existencia como campo disciplinar. Un primer apartado evoca las características del esquema tradicional denominado *decisionismo*; posteriormente se ocupa de las transformaciones recientes, derivadas del enfoque de mercado y de los nuevos movimientos sociales, en donde se recomponen las relaciones Estado-sociedad. Finalmente, se reflexiona sobre las nuevas posibilidades derivadas del uso de las nuevas tecnologías en información y comunicaciones.

Enfoque tradicional de las decisiones

La tesis central del presente documento gravita en torno al hecho de que la racionalidad legal-burocrática, la cual ocupó un lugar destacado en el estudio de la acción pública, ha sido desafiada en los últimos tiempos, a tal punto que ya no puede monopolizar el cumplimiento de las funciones públicas del Estado y en la actualidad no puede considerarse como el cuerpo de expertos en asuntos públicos que otrora creía ser. El *decisionismo*, ese esquema tradicional en la formulación de las políticas públicas y en la función de gobernación se viene desdibujando y cada día es menos útil para entender los problemas de la acción pública. Giandoménico Majone (1997) registra algunas de las insuficiencias analíticas que presenta este esquema. Afirmar que el modelo, más preocupado por las decisiones que se toman que por la forma en que se toman, estuvo signado por la visión de un número limitado de actores políticos los cuales tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas.

Desde esta perspectiva, se configura un sistema político claramente elitista, con grandes dosis de exclusión y en una posición de verticalidad del gobierno respecto de la sociedad. Sistema este que riñe con las nuevas posturas democráticas, en su versión participativa, donde el análisis se hace primordial o exclusivamente para altos directivos y para los tomadores de decisiones, manteniendo al ciudadano distante, en una condición pasiva, siendo objeto de la acción gubernamental. Dentro de este esquema, se afirma, el analista no se dirige a ningún *auditorio* fuera de aquella persona o pequeño grupo de personas que, encargadas de tomar las decisiones, hubiesen ordenado el estudio (Majone, 1997, p. 49). Se trata de un esquema netamente jerárquico, con poderes limitados en lo legal y con una amplia discrecionalidad para elegir lo más conveniente para la sociedad. El gobierno es una suerte de déspota benevolente el cual interpreta y tramita las necesidades sociales y actúa en consecuencia; una especie de líder iluminado, dotado de sabiduría y que sabe interpretar lo socialmente conveniente. Según esta concepción y siguiendo con el discurso de Majone, el modelo económico de elección es el paradigma apropiado para todos los problemas de políticas. A fin de decidir racionalmente, continúa, el diseñador de políticas públicas debe especificar sus objetivos, establecer los distintos medios por los que pueden lograrse, evaluar las consecuencias de cada alternativa y seleccionar la acción que maximice los beneficios netos.

Las limitaciones del *decisionismo* han sido ampliamente identificadas e ilustradas en la obra del mencionado autor, quien resalta cómo el enfoque supone un solo tomador de decisiones o un grupo que actúa como una unidad, un monolitismo gubernamental a todas luces cuestionable o imposible de pensar que desconoce las múltiples agencias y los distintos intereses inmersos en un esquema gubernamental corriente. De otra parte, una importante restricción es su preocupación exclusiva por los resultados y su falta de interés por los procesos que los producen. Finalmente, se pone énfasis en la condición

poco realista de la formulación, en el desequilibrio en la forma como se piensa acerca del diseño de las políticas públicas, desconociendo el rol de la argumentación y otros recursos, claramente políticos, inmersos en dicho proceso. Estas y otras limitaciones animaron a que se pensarán concepciones más realistas de los usos del conocimiento, con elementos como la deliberación, la persuasión y la retórica en el proceso de políticas, esquemas ajustados a las nuevas demandas y expectativas de las sociedades modernas, que incorporan la complejidad de los momentos actuales.

Nuevas posibilidades y exigencias ciudadanas

El *decisionismo*, estrechamente emparentado con el modelo legal-burocrático, configuró un sector público con baja capacidad para dar cumplimiento a sus promesas; promovió prácticas gubernamentales inoperantes; alejó al ciudadano y a la sociedad civil de los asuntos públicos y sembró la mala reputación de las estructuras burocráticas. Los ciudadanos —especialmente los de los países latinoamericanos— experimentaron una especie de frustración y desencanto al descubrir cómo vicios administrativos como la corrupción, la burocracia, el despilfarro, el desgüeño administrativo, el clientelismo y la tramitomanía, eran financiados con sus recursos. En consecuencia, los ciudadanos dejaron de estar dispuestos a seguir siendo objeto de la administración pública.¹ Antes bien, a través de los movimientos sociales y de las asociaciones han estado exigiendo que el sector público sea más receptivo y sensible, que reestructure y adapte las agencias de gobierno a la evolución permanente de sus necesidades. Los ciudadanos reclaman, igualmente, una posición más digna y privilegiada y exhortan a que se les trate como la razón de ser de la acción pública.

Al parecer, individuos y grupos sociales, cada día más, rechazan las relaciones verticales y quieren superar las denominaciones de ciudadano-súbdito o ciudadano-elector y recuperar la esencia de su condición ciudadana. Ha habido un proceso de re-significación y reconfiguración de sus relaciones con el gobierno. Los individuos son conscientes de que el ser ciudadanos va mucho más allá del reconocimiento constitucional de los derechos estipulados para quienes nacieron en un territorio. Saben que la ciudadanía tiene que ver, adicionalmente, con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia y caracterizan a quienes poseen una misma lengua, formas similares de organizarse y satisfacer sus necesidades.² Es así como durante los últimos treinta años, nuevos movimientos sociales —feministas, discapacitados, indígenas, homosexuales, consumidores, etc.— han

¹ En Latinoamérica se identifican tres amenazas fundamentales para la construcción de una buena participación societal: corrupción, clientelismo y nepotismo; los tres referidos al uso de lo público para la consecución de beneficios particulares (*World Bank Staff* (CB) 2004, p. 4).

² La ciudadanía es abordada desde dos concepciones básicas: como condición legal, es decir, la plena pertenencia a una comunidad política particular y como actividad deseable, según la cual la

forzado una reconceptualización de los valores e ideas sobre la ciudadanía. Asimismo, los cambios de la sociedad y del propio gobierno exhortan el paso del ciudadano como representante de una opinión pública al ciudadano como protagonista activo interesado en disfrutar de una cierta calidad de vida (Nolan (Ed.), 2001. p. 193).

Actualmente, el ciudadano no está dispuesto a seguir siendo *objeto* de la acción pública, ni a continuar desempeñando un papel pasivo de simple *receptor* de acciones; exige que se le reconozca como *sujeto* de la acción pública y que su papel sea *dinámico* y *activo* (Fernández, 1999, p. 113). En términos simples, desea tener mayor participación en las actividades y decisiones de los gobiernos; exige la calidad, oportunidad y atención que encuentra en el sector privado, y cada vez quiere obtener un mayor provecho del dinero que aporta bajo la figura de impuestos, tasas, contribuciones o tarifas (OCDE y MAP, 1997, p. 16).

Las respuestas a estas inquietudes ciudadanas han tenido, por suerte, algunas respuestas institucionales, bien sea de procedencia interna o externa. Se dice, por ejemplo, que una de las formas más efectivas para fortalecer las capacidades —institucionales, administrativas, técnicas y políticas— del Estado es a través de la construcción de un aparato burocrático honesto y eficiente. Para lograrlo es necesario construir una relación sana entre Estado y sociedad de modo que se faculte a los actores sociales y a los ciudadanos individuales para exigir del gobierno el cumplimiento de sus obligaciones, funciones y promesas (World Bank Staff (CB), 2004). Por tanto, la necesidad actual consiste en promover un cambio en la administración pública. Se exige pasar de las tradicionales burocracias a unas organizaciones realmente destinadas a servir a la ciudadanía, que tomen en cuenta sus necesidades a la hora de formular proyectos, programas y políticas públicas.

En este propósito, el gobierno debe reconocer que un mayor acercamiento al ciudadano requiere un cambio cultural significativo en su manera de operar. La gestión pública, por lo tanto, debe ser un instrumento al servicio de los ciudadanos; debe fortalecerse y actuar diferente en beneficio de las demandas y requerimientos del público.³ Al parecer así lo han entendido las agencias gubernamentales y éstas son cada día más receptivas a la participación ciudadana y a la protesta social, modificando sus esquemas para tramitar el conflicto social y para dar cumplimiento a sus funciones. Se registran cambios sustanciales en las políticas públicas y en la atención ciudadana como a continuación se presenta.

extensión y calidad de mi propia ciudadanía depende de mi participación en aquella comunidad. Sobre este punto ver, Will Kymlicka *et al.* (1996, p. 6).

³ Recordemos que la gestión pública constituye el verdadero punto de enlace entre los ciudadanos y el gobierno, así como el medio para ordenar la acción de este último en función de las demandas de aquellos.

Modelos emergentes en la hechura de políticas

En la tendencia hacia el cambio en las relaciones Estado-sociedad, se presentan nuevas modalidades en la hechura de las políticas públicas, con pretensiones más realistas, con una exhortación permanente para no olvidar que las políticas están hechas de palabras. Convocan, por tanto, a una interacción permanente entre los actores bajo el uso intensivo de la argumentación y la persuasión como elementos centrales y vehiculadores de los intereses en juego. Estos nuevos elementos enfatizan en el proceso más que en el resultado y en su conjunto establecen nuevas relaciones entre las autoridades y sus comunidades. En este esquema el analista de políticas toma distancia de ser un solucionador de problemas, convirtiéndose esencialmente en un productor de argumentos. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en las manos, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente, según la propuesta de Majone.

En este nuevo escenario, el papel del ciudadano se activa desde el *auditorio*, un término con larga tradición en la retórica —como lo plantea el autor— otorgando oportunidades al analista para determinar lo que desea recomendar o bien para lograr que las recomendaciones sean convincentes; oportunidades especialmente notorias cuando se enfrenta a auditorios hostiles o incrédulos. Bajo esta modalidad, el debate y la deliberación son condiciones esenciales para el despliegue de la acción pública y gubernamental, caracterizada por los asuntos altamente comunicativos y por procesos más políticos que técnicos. Es innegable que en ciertos momentos el sujeto social puede asumir una actitud pasiva, en buena parte por la especificidad del tema tratado, pero aún así es un proceso que lo incita a conocer de asuntos de su incumbencia, permitiéndole a la vez formar opinión. El principio orientador del esquema es que todo lector de propuestas de política podría considerarse miembro de este auditorio, con una clara oportunidad de enterarse y calificarse en temas novedosos, o bien como un participante activo de asuntos que domina y sobre los cuales tendría la posibilidad de expresar su sentir.

En algunas latitudes, el proceso de las políticas se ha radicalizado y la apertura al debate y a la participación en la acción pública no han sido condiciones suficientes. Así, por ejemplo, los llamados nuevos movimientos sociales se vienen transformando y vienen dando paso a los llamados *novísimos* movimientos sociales o las comunidades y las redes de acción colectiva crítica. En concreto, las redes críticas (Ibarra, 2002) pueden considerarse movimientos sociales en la medida que articulan temáticas transversales, persiguen objetivos de cambio sobre la base de valores no dominantes y desarrollan prácticas sociales no convencionales. Deben considerarse como una generación emergente de prácticas de movilización social con una potencial y efectiva inserción en escenarios temáticos de gobernación, es decir en redes de política pública.

Las redes críticas, a su vez, implican la politización alternativa de campos tales como la solidaridad internacional, el antimilitarismo y la insumisión, el antirracismo o las redes de resistencia y alternativa global; establecen, asimismo, una nueva morfología, más compleja, de tipo multiorganizativo, basada tanto en la proximidad como en la conectividad y mucho más ajena a las culturas de militancia de la izquierda clásica. En ellas existe un claro predominio de los elementos culturales de la acción colectiva; es decir, del campo de lo simbólico-cognitivo, incluso como recurso clave de poder que posibilita articular agendas en campos temáticos inéditos desde lo político-institucional.

Mas allá de la intensidad de la estructuración de los movimientos sociales, del discurso que desarrollan, de los ámbitos preferenciales de intervención, vale la pena destacar que la intención de los movimientos sociales no es ocupar ni ejercer el poder, sino llevar a cabo una oposición visible con el fin de presionar a las autoridades para que cambien o abandonen una determinada política o para introducir nuevos temas en las agendas públicas. La estrategia, comúnmente, suele ser la acción colectiva y la movilización, utilizando recursos simbólicos, como la cohesión emocional, la disciplina y el compromiso de sus miembros. Son agentes de influencia y persuasión que desafían las interpretaciones dominantes sobre diversos aspectos de la realidad y que inciden en todos los ámbitos de la política, bien sea en lo simbólico, lo interactivo, lo institucional o lo sustantivo.⁴

Las dinámicas propuestas, con los recursos señalados, motivan nuevas actitudes ciudadanas frente al quehacer gubernamental y posibilitan nuevas posturas frente a lo público. El ciudadano asume un rol activo para expresar sus opiniones y para exigir según su entender y saber. Superando las tradicionales exclusiones del *decisionismo*, participa de manera espontánea y abierta, presentando sus demandas y asumiendo nuevas actitudes frente a la autoridad gubernamental. Exige y es conciente de sus derechos y posibilidades, se levanta ante las injusticias e inoperancias; condena la ineptitud, llegando a sugerir soluciones audaces o buscando los mecanismos legales para hacer

⁴ Ibarra y otros (2002) destacan que los movimientos sociales inciden de manera sustancial en el ámbito de la política, especialmente en cuatro dimensiones, a saber: en lo simbólico, porque son sistemas de narraciones al mismo tiempo que suponen un haz de registros culturales, explicaciones y prescripciones de cómo determinados conflictos se expresan socialmente y de cómo el orden correcto de la modernidad, una y otra vez aplazado y frustrado, debe ser rediseñado; en el ámbito interactivo, porque constituyen una forma específica de actor colectivo que está constituido por un conjunto de normas preestablecidas, provenientes de la sedimentación de una memoria y práctica histórica que formal o informalmente constituyen una guía para la acción. Institucionalmente, porque inciden e impactan (transformándolos o poniéndolos en tensión) en los espacios que regulan y canalizan las conductas de los actores a través de acciones no convencionales —y generalmente disruptivas—. En lo sustantivo porque (tal como se ha observado) a lo largo de su desempeño son un instrumento de cambio de la realidad. Ver al respecto, P. Ibarra, S. Martí y otro (2002, p. 30).

valer sus derechos como ciudadano, como sujeto de la acción pública o como consumidor de las distintas ofertas institucionales. Ante estas nuevas realidades vale la pena interrogarnos sobre las ventajas que ofrece este nuevo esquema de relaciones entre el gobierno y la sociedad, sobre cómo entender estas nuevas posturas ciudadanas y acerca de los enfoques teóricos que las enmarcan.

Recursos ante la insatisfacción ciudadana

Dos son las alternativas que tiene todo ciudadano cuando no encuentra la comodidad y satisfacción deseada frente a la atención de un organismo, según la teoría de Albert Hirschman (1977, p. 13-14). *La opción de la salida*, es decir, dejar de adquirir un producto o abandonar dicha entidad y *la opción de la voz*, lo que le permite expresar su inconformismo ante la propia administración o ante una autoridad competente.⁵ En teoría, las dos opciones deberían obligar al organismo a tomar acciones tendientes a enmendar las fallas que dieron origen a dicha insatisfacción; no obstante, la primera resulta más demandante y preocupante ya que recuperar un cliente conlleva mayores inversiones en cuanto a tiempo, dinero y esfuerzo, mientras que la segunda ofrece la posibilidad de rectificación a un menor costo.

Sin mayores dificultades, las anteriores opciones pueden trasladarse a la relación entre el gobierno, a través de cualquiera de sus agencias, y los ciudadanos, pudiéndose anticipar sus posibles consecuencias. A simple vista —y ante un aparente monopolio estatal—, la opción de la voz resultaría ser su única alternativa; sin embargo, y dado que en la actualidad, el perfil del ciudadano es cada día más elevado —mayor preparación, acceso a la información y niveles de exigencia superiores—, éste tiende a buscar alternativas cuando enfrenta niveles sostenidos de insatisfacción, muchas veces sin importar que ello le implique un alto costo de su reubicación o signifique sacrificar sus esquemas culturales y sociales derivados de su movilidad. De ser esto cierto, la preponderancia del recurso de la voz declinaría en la medida que existan mayores opciones de salida.⁶

La alternativa de la salida en las agencias del gobierno está motivada más por el hecho de que la calidad de la oferta y de la atención se deterioran y no tanto porque el precio pagado por ellos aumente. Muchos ciudadanos están dispuestos a acudir a otro proveedor, en este caso otro Estado, otra sociedad, sin importar que tengan que

⁵ Una tercera opción para el ciudadano sería la de la resignación; es decir, conformarse con lo que la entidad quiera darle y adoptar una actitud sumisa y pasiva, porque no tiene capacidad económica para poder acceder a la opción de la salida o porque no quiere invertir tiempo y esfuerzos para optar por la voz.

⁶ La salida actualmente se considera con mayores posibilidades, ya que fenómenos como la globalización persiguen la movilidad no sólo de los factores de producción, sino también de las personas.

pagar más, con tal de obtener calidad, oportunidad y buena atención.⁷ La iniciativa de la voz ha dejado de ser un asunto secundario o de poca importancia, en ocasión de la insensibilidad e inercia que caracterizan a algunas agencias públicas frente a las quejas, reclamos, exigencias, sugerencias y opiniones del ciudadano. No obstante, la voz constituye la principal diferencia entre los ciudadanos que se quejan y los que sufren en silencio. Es increíble ver cómo en algunos casos, pese a que el ciudadano cuenta con la posibilidad de abandonar un organismo público, insiste en pertenecer a éste, pero cada vez quiere hacer más efectivo su derecho de protesta.⁸

Esta persistencia ha motivado respuestas gubernamentales para tramitar las insatisfacciones ciudadanas. Es así como en la actualidad las oficinas de atención ciudadana (OAC) pretenden fundamentalmente ser válvulas de escape por los inconformismos sobre eventuales deficiencias en la prestación de los servicios gubernamentales. Paralelamente, se encuentran dispositivos institucionales como las superintendencias de servicio y mecanismos de control social —las veedurías ciudadanas— los cuales animan la calidad del servicio público y representan los intereses sociales por lo público.

Estos nuevos mecanismos para tramitar la insatisfacción ciudadana resultan ser producto de lo que se ha llamado la marketización (privatización y subcontratación) de las funciones gubernamentales, como posibles respuestas a las disfuncionalidades en el suministro de bienes y servicios públicos y para lograr algunos niveles de calidad y oportunidad. Estas nuevas estrategias en la acción gubernamental no han sido del todo neutras para la condición ciudadana. Freedland (2001), por ejemplo, demostró la forma en que las relaciones gobierno-ciudadanos están construidas sobre la base de la marketización (Ahier, 2002, p. 67). Se considera, de otra parte, que esta no es la única forma para convocar la sinergia de la sociedad. Si bien puede resultar altamente efectiva para algunas áreas de política en tiempos y lugares específicos, a menudo es más fructífero invitar a la sociedad a participar del Estado, en lugar de fraccionarlo (World Bank Staff (CB), 2004, p. 39).

⁷ Los ciudadanos de las clases bajas en muchas ocasiones prefieren acudir a los servicios privados —de salud, por ejemplo— donde pueden encontrar calidad y buena atención, renunciando al servicio que les brindan entidades públicas y sin importar que tengan que pagar mucho más. Asimismo, independientemente del papel del ciudadano, éste siempre encontrará mecanismos que le permitan exigir sus derechos de manera expedita.

⁸ Los esfuerzos del servicio público en ocasiones pueden ser desviados hacia ciudadanos de los estratos socioeconómicos más altos, ya que es probable que estos conozcan y demanden el ejercicio del derecho de la voz, usándolo en formas persuasivas y efectivas. Quienes no se intimidan para hablar con los funcionarios de más alto nivel, posiblemente resuelvan las dificultades de manera efectiva.

Roles ciudadanos

Tal como se expresó inicialmente, el rol del ciudadano varía en función de la oferta gubernamental y del contexto político e institucional en que se enmarque la relación. Sin importar qué papel desempeñe o la categoría otorgada al ciudadano, en su condición siempre tendrá derecho a exigir y reclamar cuando se sienta inconforme. De igual manera, es importante resaltar que dichos roles son diversos y de ninguna manera pueden considerarse excluyentes. Tratando de aportar a esta reflexión, se identifica una serie de posibilidades que pueden recogerse en algunas categorías; ciertas denominaciones que intentan ilustrar diferentes roles, todos ellos derivados de las relaciones por el ciudadano y las diferentes agencias gubernamentales (ver tabla 1).

Tabla 1. Roles del ciudadano

Figura	Condiciones relevantes
Gobernado	Subordinado a reglas, normas y leyes con cierto grado de sumisión legal.
Votante o elector	Envestido de poder para elegir a través del voto a sus representantes en el gobierno.
Contribuyente	Cumple con obligaciones contributivas que le permiten disfrutar de manera diferida e indirecta de ciertos beneficios.
Consumidor	Cuenta con posibilidades de elección con el sector privado o con otros niveles gubernamentales.
Usuario	Paga una tarifa o cuota a cambio de un servicio público, en ocasiones existe una posición monopolística del proveedor.
Interesado	Paga unos derechos a cambio de los servicios administrativos —oficiales— que configuran la actuación de la administración pública.
Beneficiario	Adquiere la titularidad de documentos oficiales. Recibe provechos a partir de una política pública o un programa social.
Derecho-habiente Afiliado	Recibe apoyo asistencial, seguridad social y servicios de recreación, entre otros.
Ciber-ciudadano	Hace uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones para establecer relaciones con las autoridades y para acceder a algunos servicios públicos. Interactúa con comunidades globales y se une a causas universales.
Ciudadano	Pertenece a una comunidad política particular y participa en ella como afiliado, beneficiario, consumidor, usuario, contribuyente, gobernado, votante y comprador.

Fuente: elaboración propia

Los roles del ciudadano no son de ninguna manera excluyentes, el ciudadano puede desempeñar más de uno o incluso todos al mismo tiempo, por ejemplo, un habitante de un municipio puede en condición ser usuario, beneficiario y votante, a

la vez. En otro sentido, el hecho de que un individuo no desempeñe a cabalidad un determinado papel, no es razón para que sea receptor de malos tratos o abuso al asumir otro rol. Es posible, entonces, que un ciudadano sea evasor de impuestos —no cumple con su rol de contribuyente—, situación que no le impide desempeñarse como usuario o interesado con derecho a exigir y reclamar servicios de calidad, así como merecer de un trato respetuoso. Como principio general y sin importar cual sea la designación otorgada, lo que interesa es que sus necesidades sean satisfechas de manera adecuada, oportuna y a un costo razonable.⁹

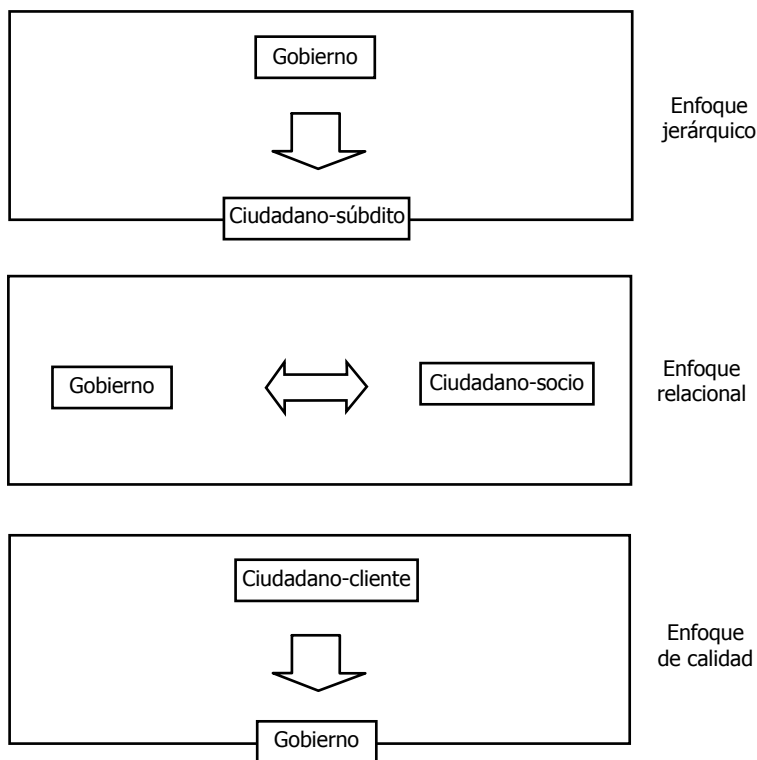
El tránsito de una figura a otra ha demandado no solo tiempo sino también sacrificios. De su condición de gobernado hasta la denominación de ciber-ciudadano, como toda reivindicación social, ha requerido un considerable margen de tiempo cruzado por luchas denodadas. De ninguna manera puede catalogarse como un proceso fácil y sin mayores penurias, por el contrario, las transformaciones en las relaciones gobierno-sociedad han demandado enormes cuotas de sacrificio, las sociedades han enfrentado arduos procesos políticos para determinar esquemas favorables a la acción colectiva. De otra parte, el insumo fundamental para el tránsito a través de dichos estadios ciudadanos es la actitud participativa asumida y la sensibilidad frente a las cuestiones públicas, no sólo de su contexto inmediato sino más allá de las fronteras y relacionadas con los grandes desafíos del género humano.

El poder ciudadano y los sistemas políticos

Paralelo a la discusión sobre los roles del ciudadano, es fundamental analizar lo concerniente al poder del ciudadano y a la configuración de los sistemas políticos producto de las transformaciones anteriormente anotadas. El enfoque jerárquico está configurado por un modelo decisionista y, en dichas circunstancias, el ciudadano actuará como súbdito, como objeto de la acción gubernamental, al margen del proceso de decisión, a pesar de ser su destinatario. En la primera relación observada en la figura 1 es evidente el poder del gobierno y la subordinación del ciudadano, negándose así la posibilidad de otras alternativas u opciones de intercambio. Esta condición pasiva viene siendo superada, especialmente cuando la democracia como forma de gobierno es promovida globalmente y asimilada por las comunidades; también por la acción decidida de los movimientos sociales, amplificada significativamente por los medios de comunicación.

⁹ Las expectativas del ciudadano en sus distintos roles son diferentes. Así, las expectativas del contribuyente nunca serán las mismas del elector o del usuario (Fountain, 2001).

Figura 1. Relaciones de poder en el intercambio gobierno-sociedad



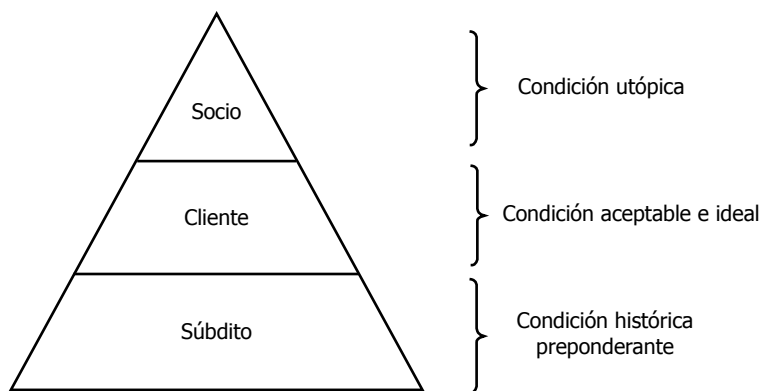
Fuente: elaboración propia

Los vínculos originados en la lógica relacional configuran relaciones horizontales, relaciones formalmente iguales; en el mercado aparece la distinción entre sociedad política (o de desiguales) y la sociedad económica (o de iguales), como lo propone N. Bobbio (1997). En esta segunda posibilidad, la igualdad y reciprocidad son las principales características en cuanto al poder, y se puede establecer una dependencia mutua en el intercambio. A pesar de la resistencia ideológica de muchos, la introducción de mecanismos de mercado en las relaciones gobierno-sociedad ha posibilitado el uso de los recursos ciudadanos de la salida y la voz, ha reactivado la condición ciudadana y el enfoque de derechos, atenuando la supremacía gubernamental.

Cuando el ciudadano participa y quiere incidir, mediante la movilización, en la decisión de políticas, quiere de alguna manera gobernar, ser *socio* de la gestión y la acción pública. Esta tercera posibilidad invierte el tradicional esquema de gobernación en donde el ciudadano es quien ostenta el poder, es el principal y está en capacidad de exigir o de elegir entre diversas opciones de elección. Al hacer establecer una jerarquía del

ciudadano en función de su poder, se tiene que el status ideal será el de socio, mientras que el de menor rango será el de súbdito (ver figura 2).

Figura 2. Jerarquía del ciudadano



Fuente: elaboración propia

Cuando la supremacía y el autoritarismo eran la norma, el ciudadano no tenía otra opción que ser un súbdito. Hoy en día, desea ser un protagonista activo y participativo en búsqueda de la plena satisfacción de sus necesidades, dejar de ser tratado como usuario forzoso y, antes bien, ser atendido como cliente.¹⁰ Para la administración pública significa un cambio sustancial ya que el ciudadano quiere perder la vieja condición de súbdito, para comenzar a ser un tipo de cliente-socio que demanda más y mejores ofertas de su gobierno —nacional, departamental o municipal—, así como un desempeño cada vez más eficiente de sus funcionarios, porque paga impuestos y tiene conocimiento de sus derechos y facultades. (Merino Huerta (Coord.), 1992, p. 43-44).

Definitivamente, en la actualidad difícilmente puede hablarse de súbditos, sometidos o subordinados. En su lugar, se viene reconociendo la condición de ciudadano-cliente o ciudadano-socio, a quien se le debe reconocer y respetar sus derechos, tomándolo en cuenta a la hora de diseñar y disponer la oferta gubernamental. Una de las principales ventajas de las que goza una persona al ser tratada como tal, es que sus necesidades importan, sus opiniones cuentan y, en consecuencia, se buscará por todos los medios brindar la satisfacción más adecuada.¹¹

¹⁰ El ciudadano no está dispuesto a admitir más un trato de subordinado, quiere resultados acordes con sus exigencias; desea intervenir e incidir en los asuntos públicos y demanda que las decisiones y acciones del gobierno sean democráticas y legítimas.

¹¹ El ciudadano, en su calidad de cliente, asume dos posiciones diferentes: como *cliente político* capaz de decidir quien lo representará en el gobierno y como *cliente gubernamental* sujeto de las acciones del gobierno en sus distintos niveles.

Como se había anticipado, la condición de cliente o socio sugiere una actitud más activa, exigente y participativa del ciudadano; advierte, de igual modo, una capacidad de elección entre diversas opciones, en lugar del conformismo y la resignación.¹² Este ya no acepta tan fácilmente, lo que el gobierno le proporciona e incluso acude con mayor frecuencia a las ofertas del sector privado o de mecanismos alternativos de provisión. De no contar con los recursos suficientes acude a su autonomía o autodeterminación, se organiza con su comunidad para poder asumir los costos que dicho cambio implican. Bajo estas circunstancias será la intensidad de la participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno, la que poco a poco contribuya al desarrollo de la noción de socios de sus instituciones (Motta, 1991, p. 28).

Para dinamizar aún más la discusión y reforzar el concepto del ciudadano cliente o socio, resulta oportuno hablar de lo que ha sido denominado como el ciudadano calculador. En su afán de proteger sus propios intereses incrementan su capacidad de identificar y localizar los servicios del gobierno y bienes colectivos que necesitan, estos ciudadanos tienen un efecto positivo no sólo en las formas de trabajo de los gobiernos, sino también en la calidad de la oferta de bienes y servicios públicos. De cierta manera, el ciudadano calculador ha cumplido un papel fundamental en el nacimiento de las relaciones de intercambio entre el gobierno y la sociedad. También se le ha otorgado la denominación de ciudadano transaccional, el cual demanda la satisfacción de sus necesidades y la superación de sus expectativas (Bartels (Ed.), 2002, p. 3).

El transaccionalismo está basado en la reciprocidad de las relaciones de intercambio rentables entre dos partes: a ambas se le permite lograr sus propias metas y perseguir sus propios intereses. Esta condición establece entonces una relación entre gobierno y ciudadano, más a la luz de la reciprocidad que de la complementariedad. Esta última se centra en la correspondencia de derechos y obligaciones de las dos partes: una parte reclama un derecho que constituye una obligación para la otra. Respecto de la reciprocidad, las partes intercambian algo, ambas tienen derechos y obligaciones.

En términos de un gobierno transaccional significa que en la defensa de sus derechos, los ciudadanos simultáneamente asumen el cumplimiento de ciertas obligaciones —acuerdos voluntarios—. Las relaciones recíprocas entre gobiernos y ciudadanos se trasladan por sí mismas al proceso transaccional de política pública (Bartels (Ed.),

¹² En la administración privada el término cliente es usado para referirse a la persona moral o física cuyo interés primordial sea la satisfacción de una necesidad; de igual modo, se define como cualquiera al que impacta un producto o proceso, por lo que surgen tres categorías de clientes: 1) externos o usuarios finales, tanto actuales como potenciales; 2) internos, que incluyen a todas las funciones que el producto impacta, tanto en los niveles administrativo como de la fuerza de trabajo y 3) proveedores, considerados como extensiones de los clientes internos y fundamentales a la hora de planear la calidad de la oferta (Durán y Gryna, 1998, p. 240-241).

2002, p. 3-4). Una relación transaccional recíproca resulta más equilibrada que una complementaria, dado que las dos partes involucradas (gobierno y ciudadanos) tienen derechos y obligaciones. Esto significa que los ciudadanos por sí mismos pueden comprometerse con la producción de bienes colectivos, en la medida que la naturaleza de los mismos así lo permita.

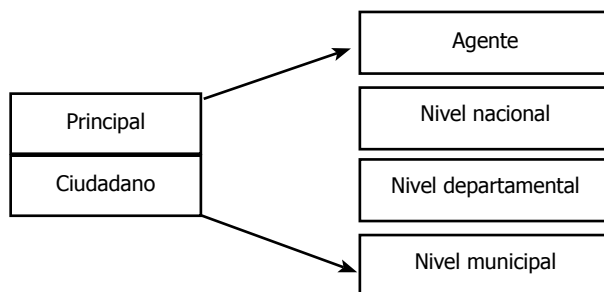
El papel del ciudadano en la relación agente-principal

La Teoría del Agente-Principal (TAP) ha tenido una enorme influencia en el estudio de las organizaciones, tanto del sector privado como del público, pero es precisamente en este último donde han surgido serias discusiones respecto de quién es quién en la relación entre los distintos niveles de un gobierno. Desde luego que sumar al ciudadano como un actor en este juego puede avivar aún más el debate en torno al tema; es por ello que a continuación se sustenta la idea de que debe ser visto como el principal de la relación, en tanto que las agencias de gobierno de los distintos niveles deben asumir el papel de agente (figura 3). Es importante partir de una premisa fundamental, *si los intereses de los emprendedores y servidores públicos son distintos de los de los ciudadanos, es probable que los primeros se sientan motivados a usar los recursos públicos en beneficio de sus propios intereses*. Por desgracia, ésta es la situación que prima en la administración pública de muchos países, por lo que el inducir a los agentes públicos a tomar acciones en pro del bienestar colectivo, no sólo cobra gran relevancia sino que resulta urgente.

Si bien es cierto, que esta teoría asume la existencia de contratos para que el acuerdo entre las partes sea obligatorio o válido en términos legales, éstos no deben ser necesariamente escritos. Es así como en la relación entre las agencias de gobierno y la ciudadanía, dichos instrumentos en ocasiones no se materializan en un documento. No obstante, cuando esta última, por ejemplo, obtiene un producto o servicio ofreciendo algo a cambio, dicho intercambio de por sí ya representa una relación contractual, obligando a las partes a cumplir lo pactado implícitamente. Por otra parte, en todo proceso democrático quienes resultan elegidos para ocupar un cargo público, en realidad están siendo contratados por los electores y tienen con ellos la responsabilidad y la obligación de cumplir lo encomendado, sin que de por medio exista un documento que formalice dicho contrato. Una elección popular, por lo tanto, equivale a un acto contractual que al ser incumplido por el elegido originará una serie de sanciones por parte de su mercado elector.¹³

¹³ Los políticos elegidos en diferentes niveles de gobierno en ciertos momentos cambian su papel, pues de ser agentes pasan a ser principales en otras relaciones. Es así como usan agentes para implementar regulaciones y ofrecer servicios. Esto hace a los agentes responsables de llevar a cabo los deseos de los políticos y de proveerlos con información relevante para tomar decisiones. Una agencia, como un hospital departamental, proporciona servicios a la comunidad y al mismo

Figura 3. Relación agente-principal entre niveles de gobierno y ciudadanos



Fuente: elaboración propia

Servir a los ciudadanos es el propósito central del gobierno y es a través de la administración pública que se puede cumplir con este objetivo tan importante para el desarrollo y la estabilidad política y social. En este sentido, el elector en su calidad de principal, contratará al político, quien a su vez designará a los servidores públicos para que desempeñen una función. Por desgracia, este tipo de relación presenta algunas dificultades en lo que a control se refiere, en virtud de que el ciudadano no podrá observar directamente los esfuerzos de sus gobernantes, enfrentando así el *problema del agente*, dándole vía libre a éste para explotar su ventaja de información y emprender así acciones que conducirán a un resultado que difiere del preferido por su contraparte. Cuando se presentan estos problemas de asimetría, dos son las opciones para obtener resultados eficientes: establecer un sistema de incentivos o pagar por una supervisión directa.

Los incentivos pueden contrarrestar dicha situación; sin embargo, aquellos basados en los resultados son insuficientes para motivar esfuerzos mayúsculos en situaciones de baja eficacia individual y que conllevan un alto costo marginal por esfuerzo adicional. Para el caso específico de la burocracia pública, los costos de usar incentivos tienden a ser más elevados (Miller & Whitford (s.f.), p. 11). En esta situación, resulta mejor involucrar un supervisor que sea capaz de superar las deficiencias en cuanto a información —desde luego, ello implica asignarle un pago para motivarlo a descubrir dicha información para transmitirla al principal—; en teoría, el problema de la agencia debería ser resuelto mediante la supervisión. Para los ciudadanos de nuestros países, definitivamente la opción de la supervisión resulta más efectiva ya que los incentivos que pudieran ofrecer a los funcionarios públicos siempre resultarían menos atractivos frente a otros

tiempo facilita a políticos como el gobernador, información relacionada con su actividad y con la necesidad de fondos públicos (Hagen, 1997, p. 287).

que logran maximizar su bienestar. No obstante, esta idea ha resultado poco viable no sólo por los costos que genera, sino también por lo injusto que resulta el que la comunidad tenga que asumirlos a fin de obtener de las agencias esfuerzos superiores.

Frente a estos inconvenientes, surgen nuevos criterios para garantizar y maximizar el bienestar de la ciudadanía. Es así como la separación de poderes se ha visto como un asunto clave, de modo tal que se evite el que los políticos usen el poder de su cargo para perseguir agendas personales. En la medida que los gobernantes poco benevolentes sean excluidos de la administración pública, será posible mejorar el bienestar social.¹⁴ Por otro lado, se ha reconocido que la ley no es el único mecanismo que obliga el cumplimiento de los contratos, en particular. La reputación de un organismo también puede ofrecer un incentivo poderoso para actuar tal como se acordó. La frecuencia con que tiene lugar el intercambio entre ciudadanos y agencias de gobierno, marca la diferencia en las relaciones contractuales, ya que ello facilita el uso de la reputación como mecanismo impositivo. Si el agente no cumple lo pactado, el principal no tendrá necesidad de acudir a las instancias legales, es suficiente con que deje de relacionarse con él —cuando las circunstancias así se lo permitan.¹⁵ En esta misma dirección, la confianza es otro aspecto importante en los intercambios pues reduce los costos de transacción (los de supervisión) y genera consecuencias eficientes.¹⁶

En el enfoque del ciudadano como cliente o socio, la teoría del agente-principal se ajusta perfectamente, dadas las relaciones de intercambio o transacción entre gobierno y ciudadano. Es una situación en la que éste último actúa como principal, pues sus objetivos deberán ser compartidos por el agente para que el juego resulte eficiente y en realidad se maximicen los beneficios esperados.

El ciudadano como principal

Conscientes de la incomodidad y rechazo que producen los conceptos presentados para referirse al ciudadano, se propone entonces que en las agencias públicas tanto

¹⁴ Para ampliar el análisis sobre el tema de la separación de poderes, ver Jean-Jacques Laffont (2000, p. 47 y ss).

¹⁵ El juego principal-agente es, originalmente, una forma de dilema de prisionero en el que el resultado eficiente no es un equilibrio y éste a su vez no es eficiente. Pero cuando se da una continuidad en la relación, el modelo original toma la forma de un juego repetitivo; es decir, un dilema de prisionero iterativo, por lo que futuros encuentros deben motivar la cooperación actual. Sobre este punto ver Bruce R. Lyons (1996, p. 45).

¹⁶ El juego de la confianza es una variación del dilema del prisionero, en el que un agente *A* elige confiar o no en otro agente *B*, el cual en función de la decisión del primero opta por corresponder o no a la confianza otorgada. *A* podría fiarse, si *B* tiene una reputación confiable, la cual puede ser desarrollada si la interacción entre los dos agentes tiene alta probabilidad de ser repetida (James, 2002, p. 229-234).

funcionarios como autoridades lo traten y atiendan como un cliente, pero que también lo identifiquen como el principal en la relación gobierno-ciudadano. Este enfoque representa a todas luces un avance en la consideración legitimadora de la política del Estado. Constituye un cambio en las relaciones de poder, abandonando los esquemas autoritarios y adoptando nuevos enfoques democráticos. Al determinar lo que el ciudadano quiere y a lo que tiene derecho, el proceso democrático entra a desempeñar un papel importante y es a través de este mismo que el ciudadano podrá elegir a quienes van a llevar la vocería de sus demandas. Los electos deberán, por lo tanto, representar las preocupaciones e intereses de los ciudadanos ante el gobierno, cobrando así mayor peso y justificación el enfoque propuesto.

La consideración del ciudadano como principal y su trato como cliente o socio constituye un requisito fundamental para la modernización de la gestión pública. En la medida que se gestione bajo este enfoque, los ciudadanos se sentirán complacidos de pagar sus obligaciones contributivas, participarán más en los procesos que exijan su apoyo, se comprometerán con sus instituciones y, por si fuera poco, serán fieles a sus gobiernos. Derivado de esto, será posible fortalecer la imagen de las entidades del sector público, así como recuperar la confianza y credibilidad de sus ciudadanos. Bajo una orientación de este tipo las necesidades de los ciudadanos no se definen solamente en función de bienes, servicios y políticas, sino también en función de aspectos como la rapidez, oportunidad, trato cortés y tarifas razonables. La plena satisfacción de dichas exigencias será lo que en verdad determine el grado de efectividad de las agencias públicas.

Lamentablemente, para ciertos niveles gubernamentales el cliente-principal es desconocido, en otros casos se reconoce pero éste no se comporta como tal; es por ello que su clara especificación constituye para las agencias una prioridad, pues sólo así podrán identificar requerimientos y presentar las ofertas más adecuadas, así como evaluar su desempeño de manera permanente.

Implicaciones para la gestión pública

La dimensión democrática de la gestión pública constituye una gran aliada para lograr la orientación al ciudadano, ya que toma en cuenta la voluntad de los ciudadanos, dándoles la posibilidad de elección. Concurrentemente, uno de los principales rasgos de la *nueva gestión pública* considera nuevas formas de organización de la actividad, centradas en la identificación, atención, consulta y participación de los ciudadanos; evaluando de manera permanente su grado de satisfacción con la oferta pública. De igual modo, contempla el rediseño de procesos de trabajo, basándose en la construcción de la cadena de clientes (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1997, p. 14).

Por su parte, el paradigma posburocrático de Barzelay realiza también un importante aporte, en la medida que establece que la organización debe *enfocarse* en las necesidades y expectativas del cliente; *modificar* sus actividades y procedimientos de acuerdo con sus cambiantes demandas y *fomentar* una comunicación permanente con sus clientes a fin de orientar su gestión en función de estos.

Lo que se conoce hoy en día como la orientación al cliente exigirá que las dependencias y entidades gubernamentales cuenten con verdaderos *emprendedores públicos*, en vez de autoridades, y con *servidores públicos* en lugar de simples funcionarios. El servidor público es el directo responsable de la atención y gestión diligente, eficiente y honesta de las demandas, asuntos y necesidades formulados por el ciudadano.¹⁷ Asimismo, el enfoque obligará a las agencias públicas a brindar lo que verdaderamente necesita y demanda su público, pero para tener un conocimiento claro y exacto de ello, deberán disponer los mecanismos para escuchar su voz y con base en lo manifestado ofrecer los satisfactores más apropiados.

La participación ciudadana en el gobierno local ha ido incrementando casi en todo el mundo. Al respecto cabe aclarar que participar no es lo mismo que influir, ni tomar decisiones, es un elemento esencial en estas dos actividades. El impacto de la globalización en la participación ciudadana aún es difícil de entender, ya que la discusión se ha inclinado en dos tendencias opuestas. Por un lado, la dominación de los medios masivos que facilita la manipulación de la opinión popular por parte de quienes ostentan el poder; por otro, la velocidad y ubicuidad de la tecnología de las comunicaciones, circunstancia que facilita la organización de movimientos sociales, grupos de ciudadanos que ayudan a diseñar agendas, posibilitando una mayor coordinación de protestas y privilegiando la distribución de información necesaria para la acción efectiva. En este sentido, Internet ha proporcionado un canal de comunicación y de información mundial que ha permitido a los grupos locales, organizados en torno a problemas locales particulares, compartir información con otros grupos que han enfrentado problemas similares (Van Vliet (Ed.), 2001, p. 40-41).

Si bien son muchos los ejemplos de participación ciudadana en las agendas del gobierno, en esta ocasión se hará referencia a dos experiencias del continente americano. Se trata de una de las estrategias más efectivas de colaboración gobierno-sociedad, la muy conocida ciudad de Porto Alegre (Brasil). Desde 1989, el gobierno de la ciudad ha puesto en manos de la ciudadanía las decisiones de gasto de aproximadamente el 10% de su presupuesto anual. Cada año más de 14.000 ciudadanos, de un total de 1.300.000

¹⁷ Para que las estrategias de atención al cliente tengan éxito se hace necesaria una completa profesionalización del servicio público, de modo tal que se logre la especialización en el desempeño de funciones, así como el mejoramiento de habilidades, adquisición de valores y conocimientos.

habitantes, participan en encuentros vecinales, en 16 asambleas regionales y cinco temáticas para establecer prioridades de inversión en infraestructura y servicios sociales básicos. Cada asamblea elige dos miembros para formar parte del Consejo de Presupuesto Participativo, órgano responsable de estructurar el plan presupuestal general. Las decisiones son tomadas a través de una negociación intensa y del uso de sistemas de votación sofisticados. El presupuesto propuesto es enviado a la legislatura local para su aprobación final y promulgación. Quienes participan en los encuentros, las asambleas y el propio consejo, son responsables de monitorear la ejecución del presupuesto (World Bank Staff (CB), 2004, p. 14). En otro frente, se tiene el Consejo Local Escolar, creado en 1988 por la asamblea de la ciudad de Chicago para cada escuela pública. Conformado por seis padres de familia, dos representantes de la comunidad, dos profesores, el director de la escuela y un estudiante de educación superior, tiene a su cargo tareas específicas como contratar, despedir y evaluar a los directores; aprobar el presupuesto de la escuela y formular y evaluar el Plan de Mejoramiento Escolar; entre otras (World Bank Staff (CB), 2004, p. 23).

Estos casos al igual que otros, evidencian que una relación entre participación de la sociedad y efectividad del desarrollo incluye tres ingredientes comunes: 1) procesos de planeación participativos para la toma de decisiones basadas en las necesidades identificadas de los potenciales beneficiarios, lo que garantiza una atinada asignación de recursos; 2) rendición de cuentas social que permite una visión más amplia de la gestión de los recursos públicos para desincentivar los vicios administrativos; y 3) procesos de evaluación participativa que midan la satisfacción e identifiquen posibles mejoras en la calidad de los servicios.

Todo gobierno que se precie de ser democrático, actuará en función de sus ciudadanos y con el firme propósito de servirlos y complacerlos, pero ¿cuáles son los mecanismos que le permiten conocer lo que verdaderamente los satisface y complace? Por fortuna, en la actualidad existen alternativas que ofrecen información útil y confiable, entre ellas destacan: las *encuestas* a clientes, antes y después de obtener beneficios derivados de la oferta pública; el *contacto directo* con las personas para conocer su percepción y opinión sobre las agencias públicas; los *grupos focales* para discutir sobre el estado de un bien, servicio o sobre un problema específico; las *audiencias públicas* las cuales además de permitir la recolección de información, fortalecen la relación gobierno-ciudadano; la *oficina o ventanilla* de atención ciudadana encargada de escuchar, recabar y dar curso a las quejas y solicitudes de los ciudadanos; las *líneas telefónicas* de atención al cliente para recibir igualmente peticiones.

Dadas las ventajas que ofrece hoy en día la tecnología, el *gobierno en línea* (e-gobierno), se ha convertido en la mejor opción de los gobiernos, especialmente los locales, para mejorar el acceso ciudadano a la información y servicios gubernamentales. Sin embargo,

muchos gobiernos han descubierto que las bases de datos derivadas de la aplicación de técnicas de *marketing* deben ser complementadas con un cambio de actitud frente a las relaciones entre gobierno y ciudadano, hacerla menos directiva y más reactiva, no sólo en términos de comunicación sino también en términos de la amplia propuesta pública a los consumidores (Stone, 2004. p. 54). Hoy en día no hay excusa pues son múltiples los medios que permiten conocer las opiniones, propuestas, percepciones, sugerencias e inquietudes de los ciudadanos. Aunque parezca extraño, su conocimiento ofrece una serie de oportunidades para identificar puntos débiles, mejorar procedimientos, recuperar ciudadanos y fomentar su fidelidad hacia las entidades gubernamentales.

Garantizar un buen gobierno implica la institucionalización de una estructura de rendición de cuentas poderosa. La rendición de cuentas tiene que ver con dos responsabilidades fundamentales de gestores y servidores públicos: la obligación de informar y explicar sus acciones y la capacidad de dar respuesta oportuna a las demandas y solicitudes ciudadanas. Aunque la rendición de cuentas a menudo es limitada a la prevención de actividades ilegales o corruptas de los funcionarios públicos, incluye también el diseño y la implementación de programas de gobierno dada una comprensión de las obligaciones públicas de los funcionarios. Adicional a la capacidad de respuesta y obligación, debe considerar como elemento la receptividad o capacidad para tomar en cuenta el conocimiento y opiniones de los ciudadanos.

La participación de los ciudadanos puede reforzar los procesos de evaluación en tres formas: 1) monitoreo y presión directa independiente del ejercicio del voto, lo que incrementa la frecuencia y claridad de las señales que los ciudadanos envían a los funcionarios públicos, van desde las encuestas sobre la efectividad de los servicios hasta la organización de referendos y plebiscitos; 2) reforzar los mecanismos de control existentes resultado de la combinación de movilización, acciones legales y difusión en medios para garantizar que los sistemas operen; y 3) función veedora que trascienda a la realización de funciones públicas como la auditoria de los gastos del gobierno, supervisión o monitoreo de elecciones (World Bank Staff (CB), 2004, p. 8-9).

Conclusiones

Este documento ha planteado un desafío teórico múltiple en torno a la toma de decisiones públicas, los sistemas políticos derivados de las relaciones gobierno-ciudadano y las nuevas posturas asumidas por este último. Se aparta un tanto de las concepciones tradicionales de ciudadanía, ese concepto de gran familiaridad para todos aquellos que creen que sólo se limita a pertenecer a una comunidad que comparte el lugar de nacimiento, una misma lengua y similares prácticas sociales y culturales. Se centra, principalmente, en la reflexión de lo que implica ser y actuar como ciudadano al momento de establecer relaciones con el gobierno y con sus instituciones. A partir de esto, propone un nuevo significado derivado de asumir el papel y las responsabilidades que ello encarna.

Lentamente, pero con decidida vocación, las relaciones gobierno-sociedad se vienen transformando en nuestros países. Al igual que en otras latitudes, el ciudadano viene convirtiéndose en el centro de atención de todas las acciones y emprendimientos de la acción pública, dejando el tradicional rol de “incauto útil”, que sólo importaba para la conformación de los gobiernos a través de los procesos electorales. A la luz de las nuevas relaciones con los gobernantes el ciudadano es buscado, invitado y hasta escuchado en audiencias; es consultado sobre sus necesidades y en algunas oportunidades aporta en las estrategias de solución.

En su esfuerzo por identificar necesidades y configurar respuestas, el gobierno ha apoyado su actuación en diversos enfoques, tal es el caso de la *gestión pública*, la *nueva gestión pública*, la *acción pública* y las propias *políticas públicas*. Particularmente en relación con este último enfoque, es importante anotar que las tendencias apuntan hacia cambios novedosos y sustantivos en la manera como estas políticas se formulan, implementan y evalúan. Las tradicionales decisiones jerárquicas, legales y burocráticas, dominadas por la discrecionalidad y por estructuras preconcebidas, están siendo remplazadas por decisiones producto del debate y la discusión entre gobernantes, expertos y ciudadanos. La inclusión de nuevos y relevantes grupos de interés en el proceso, aparece como el principio fundamental del actuar del gobierno, lo que conlleva a un acercamiento del ciudadano como sujeto activo y dinámico.

Participar no es la *opción* de los ciudadanos, es la obligación, tal parece ser el lema de los nuevos tiempos. Una participación más allá de la concurrencia a las urnas durante jornadas electorales, signada por la ocasión e interrumpida en el tiempo. Esta nueva participación es más frecuente e intensa, ya que además de contratar a sus gobernantes, los ciudadanos deben entretejer conjuntamente las decisiones y acciones gubernamentales. El desconocimiento de los temas y asuntos tratados, ya no constituye excusa para evadir la intervención en la formulación de las políticas públicas; por el contrario, se disponen de los espacios para que aprenda y posteriormente se involucre y comprometa con la agenda.

De manera individual u organizado en movimientos sociales, este nuevo ciudadano tiene la posibilidad de controlar y presionar a sus autoridades para que cambien o abandonen una política o para que introduzcan nuevos temas en las agendas públicas. Al experimentar insatisfacción o descontento con las acciones del gobierno, los individuos tienen la oportunidad de hacer uso de una de las fuerzas políticas más poderosas: la voz. Significa, entonces, que pueden expresarse directamente a la administración, a una autoridad superior o mediante protesta general. La opción de la voz se ha visto favorecida por los procesos de marketización, generando ganancias incrementales en las relaciones del ciudadano con las estructuras de gobierno. Son cada día más usuales los mecanismos para potenciar la voz ciudadana y muchos los espacios para

favorecer la soberanía de las decisiones. Aunque algunos insistan en desconocerlo, por razones ideológicas, el mercado viene reforzando las disposiciones legales y los intentos democratizadores de la gestión pública.

De permanecer esta tendencia, como seguramente lo será, los escenarios para la democracia, en sus modalidades participativa y deliberativa, gozarán de todas las condiciones para su instalación definitiva en nuestro entorno y los países de la región tendrán la oportunidad de adoptar prácticas basadas en el ejercicio real de los derechos, con auténticos mandantes de la acción pública. El enfoque jerárquico, característico por años, en la relación gobierno-ciudadano, transita hacia nuevas modalidades que oscilan entre la consideración del ciudadano como cliente y como socio. La nueva condición del ciudadano dependerá de su actitud, de tal suerte que si es más activo, exigente y participativo logrará condiciones ideales e incluso aquellas que por años han sido consideradas como utópicas.

La acción pública de nuestros contextos asiste a la profunda transformación de sus relaciones, vislumbrándose nuevos roles y funciones de sus componentes. De una parte, la capacidad del gobierno para interpretar las señales enviadas por la ciudadanía será una de sus principales virtudes. De otra, la función veedora de la ciudadanía alentará un mejor desempeño de la función pública y permitirá los ajustes y correctivos de las acciones y decisiones gubernamentales. Bajo estas circunstancias y si todo marcha bien, encontraremos la senda del buen gobierno.

Referencias bibliográficas

- AHIER, J. (2002). *Graduate Citizens? Issues of Citizenship and Higher Education*. Florence, KY, USA: Routledge.
- AXELROD, R. (1986). *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza.
- BACA O. L. et al. (2002). *Léxico de la política*. México: Flacso, Conacyt, FCE.
- BARTELS, G. C. (Ed.) (2002). *Marketing for Sustainability: Towards Transactional Policy-Making*. Amsterdam, NLD: IOS Press.
- BARZELAY, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- BAZAGA, I. (1999). El planteamiento estratégico en el ámbito público. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- BIRKLAND, T. (2001). *An introduction to the policy process. Theories, concepts and models of policy making*. New York: M.E. Sharpe.

- BOGART, W. A. (2005). *Good Government? Good Citizens? Courts, Politics, and Markets in a Changing Canada*. Vancouver, BC, Canada: UBC Press. p vii.
- BOBBIO, N. (1997). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BRESSER-PEREIRA, L. (2001). Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *Internacional Journal of Political Studies*, 3, 143-166.
- BRUGUÉ, Q. (1996). La dimensión democrática de la nueva gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, 45-58.
- BOZEMAN, B. (1998). (Coord.) *La gestión pública. Su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CABRERO, E. (2006). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). (1997). I Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Venezuela.
- EDLIN A. S. & Benjamin, E. H. (2000). Contract renegotiation and options in agency problems. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 16, 2, 395- 423.
- FOUNTAIN, J. E. (2001). Paradoxes of public sector customer service. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 14, 1, 60-81.
- GARCÍA, C. N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- GERSTON, L (1997). *Public policy making. Process and principles*. New York: M.E. Sharpe.
- HAGEN TERJE, P. (1997). Agenda setting power and moral hazard in principal-agent relationships: Evidence from hospital budgeting in Norway. *European Journal of Political Research*, 31.
- HIRSCHMAN, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- IBARRA, P., Martí, S., y Gomá, R. (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE). (1994). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). (1999). *Cómo servir mejor a los ciudadanos*. México: INAP.
- JAMES Jr., H. S. (2002). On the reliability of trusting. *Rationality and Society*, 14, 2, 231-258.
- JONES, L. R. y Thompson, F. (1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado. *Reforma y Democracia*, 15.
- JURAN, J. M. y Gryna, F. M. (1995). *Análisis y planeación de la calidad*. México: McGraw Hill.
- KYMLICKA, W. y Norman, W. (1996). *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Montevideo: CLAEH.
- LAFFONT, J. J. (2000). *Incentives and political economy*. New York: Oxford.
- LAUDE, T. K. *Consulta y participación del cliente: los consumidores y los servicios públicos*. Working Paper.
- LÓPEZ, A. (2004). La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Doc. N° 68. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LOSADA I MARRODI, C. (Ed.) (1999). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C: BID.
- LYONS, B. R. (1996). Empirical relevance of efficient contract theory: Inter-firm contracts. *Oxford Review of Economic Policy*, 12, 4, 27-52.
- MAJONE, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MERINO HUERTA, M. (Coord.). (1992). *Cambio político y gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración, Conacyt.
- MILLER, G. J. & Whitford, A. B. (s.f.). *Trust and incentives in principal-agent negotiations: The insurance/incentive trade off*. Paper.
- MOTTA, P. R. (1991). Innovación y democratización de la gestión pública. *Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública*. Venezuela: CLAD.
- MUNGER, M. (2000). *Analyzing policy choices, conflicts and practices*. New York: W.W. Norton & Company.
- NOLAN, B. C. (Ed.). (2001). *Public sector reform. An international perspective*. Great Britain: Anthony Rowelt.

- PETERS, G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) y Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- OSBORNE, D. y Gaebler, T. (1997). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- SHAND, D. et al. (1996). *Un gobierno alerta: Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. México: OCDE.
- STARLING, G. (1982). *Managing the public sector*. Illionis: The Dorsey Press.
- STEVENSON, N. (Ed.) (2001). *Culture and Citizenship*. London GBR: Sage Publications.
- VAN VLIET, W. (Ed) (2001). *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements*. London, GBR: Earthscan Publications.
- WORLD BANK STAFF (CB). (2004). *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*. Washington, DC, USA: World Bank Publications.