Incidencia ciudadana en la construcción de políticas públicas: una aproximación desde el enfoque principal-agente

BEATRIZ ARRIAGA ROJAS[1]

Resumen

Este artículo presenta un acercamiento inicial que pretende articular algunos elementos de la problemática detectada a partir de las manifestaciones de inconformidad ciudadana con las acciones del gobierno y los resultados que de éstas derivan, es decir, definir si la incidencia de la sociedad en la formulación de soluciones a través de políticas públicas o incluso de participación directa en la implementación de las mismas, podría generar impactos positivos, o si por el simple hecho de juzgarse incluido, el ciudadano legitima y respalda las acciones gubernamentales, cambiando su percepción y justificando, de darse, los malos resultados. Las cuestiones que configuran el siguiente análisis y que franquean el planteamiento antes señalado, son exponer en qué medida y bajo qué dispositivos los ciudadanos pueden efectuar incidencia sobre los tomadores de decisiones.

¿Qué tan dispuesta está la sociedad a participar regularmente y más allá de las elecciones?; ¿Quiénes participan?; ¿Cómo se entrelazan los distintos actores en cada una de las interacciones que resultan de la inserción ciudadana en las actividades gerenciales, en un contexto de gobernanza?[2] En Dónde

1 Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

2 El enfoque de gobernanza será entendido, para efectos del presente estudio, como la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con

los principales, y los agentes se muestran inconformes? y al mismo tiempo parecen estáticos y confundidos sobre cuáles son las atribuciones que les corresponden y los márgenes de acción a los que deben ajustarse. Los principales –ciudadanos– para participar en más asuntos y los agentes –gobernantes– para propiciar las vías mediante las cuales se genere la receptividad[3] suficiente.

El documento desarrolla argumentos en torno a los cuales sostengo que la relación entre ciudadanos y gobernantes, bajo el enfoque principal-agente, rara vez se materializa en políticas públicas y que uno de los principales factores es la precaria participación ciudadana y la tradición histórica de prácticas asistencialistas de modelos verticales derivados del Estado omnipresente y autoritario que subsiste de alguna manera aun en nuestros días.

Palabras clave: ciudadanía, políticas públicas

Abstract:

This paper presents an initial approach that seeks to articulate some elements of the problems detected from the manifestations of public dissatisfaction with the government's actions and the results thereof are derived, ie, determine whether the incidence of society in the formulation solutions through public policies or even direct involvement in the implementation thereof, could generate positive impacts, or whether simply judged included citizens legitimizes and supports government action changing your perception and justifying, to be , poor performance. The issues that shape the following analysis and approach spanning the aforesaid, are exposed to what extent and under what devices citizens can make an impact on decision makers.

How is society willing to participate regularly and beyond the elections; who is involved; how different actors in each of the interactions resulting from citizen inclusion in management activities in a context of governance1, where principals and agents is unhappy while seem static and confused about what

todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad (Aguilar, 2006).

3 Se recomienda revisar el primer capítulo sobre partidos y representación política del libro: Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006 de Tánia Verge Mestre (2007).

they intertwine is powers that belong to them and the margins of the action to be set. Main-citizens-to participate in more cases and actors-governments-to bring about the ways in which the receptividad2 generates enough.

The paper develops arguments about which argue that the relationship between citizens and rulers, under the principal-agent approach, rarely materializes in public policy and one of the main factors are the poor citizen participation and the historical tradition of practical welfarist vertical models derived from the ubiquitous and authoritarian state that somehow survives even today.

*Key words***:** citizenship, Public Policy

Introducción

La teoría de la agencia, como también es conocida, permite analizar algunas negociaciones que se dan en la esfera de lo público, más precisamente, entre electores y representantes. De acuerdo con Pitkin (1967), la representación política significa actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos. Dicha definición puede ser interpretada, en términos de una relación principal-agente, donde el principal es la entidad que autoriza y delega el poder en un agente a través de un contrato en el cual se establece lo que el principal espera del agente y los mecanismo de sanción aplicables a las faltas que el agente realice a dicho acuerdo.

Esta fórmula es analíticamente útil para teorizar las relaciones de representación que tienen lugar en los regímenes democráticos (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Como se mencionó antes, en una democracia el electorado constituye el principal, y los representantes, el agente. El mecanismo de autorización son las elecciones libres, pues determinan qué condiciones deben cumplirse para que los votos se conviertan en puestos de representación popular. Los representantes electos asumen su responsabilidad ante el electorado y se comprometen a actuar de manera consecuente con esa responsabilidad. Un nuevo periodo electoral es el momento en que los votantes deciden si reeligen a sus gobernantes o los cambian por otros.

Por lo anterior, el enfoque mediante el cual se despliega este trabajo es el del principal-agente, ya que permite dar una explicación sobre la participación ciudadana en la implementación de políticas y cómo el éxito o el fracaso de referido vinculo, desarrollado aquí como incidencia, depende del grado en el que se concrete la efectiva interacción entre el ciudadano y el gobierno.

El modelo permite distinguir cuándo los ciudadanos responsables de sus demandas exigen rendición de cuentas a quienes colocaron en el gobierno. Sin embargo, la representación no es un proceso simple, es más bien complejo y en él se entraman una serie de cuestiones tales como:

- Las sociedades son cada vez más complejas y por lo tanto más difíciles de representar.
- Los partidos políticos ofertan políticas populares –muchas veces irrealizables.
- Algunos electores votan por beneficios –individuales, concretos e inmediatos– y no se interesan por los paquetes de políticas y las ventajas o desventajas que ofrecen a sus comunidades.
- Los representantes no obedecen a un mandato imperativo y por lo tanto pueden actuar de diferentes maneras, dependiendo de sus intereses o tomando decisiones que no signifiquen popularidad pero sí eficiencia, desviándose del contrato inicial.
- Los ciudadanos no realizan un seguimiento constante de las actividades de sus representantes, a pesar de la existencia de mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas.
- La sanción o el reconocimiento por las acciones de los representantes son posibles en plazos de tiempo muy prolongados –próximas votaciones–.

Enunciadas algunas dificultades de la representación, es explicable que la relación principal- agente, bajo el supuesto de la participación ciudadana y su incidencia en las políticas públicas, tienda al fracaso y que sean menos los ciudadanos interesados en participar activamente, funcionando como control de las decisiones que toman sus representantes. Entonces, ¿Quiénes pueden o están dispuestos a participar? Seguramente la respuesta a esta interrogante

tenga como referencia la evolución de la participación ciudadana y los cambios en los márgenes de acción de la misma, desde los antiguos griegos, cuando sólo participaban los sabios o el Medioevo con la participación de los jefes de familia como representantes del resto de los integrantes.

A pesar de las nuevas y amplias formas de participación, amparadas por nuestra Constitución, la sociedad está inmersa en una serie de dinámicas que le impiden monitorear lo que sus gobernantes hacen, sumando la complejidad que significa identificar al representante que debe responderle, más el tiempo y los costos de inversión para realizar dicha operación. Por lo tanto, un individuo como tal puede hacer muy poco en términos de auditoría o incidencia, porque como se señaló antes los representantes se enfrentan con varios problemas de receptividad, que les impiden escuchar y hacer posible lo que cada ciudadano necesita.

En estos términos, tanto el principal como el agente encuentran en su campo de acción algunas limitantes que impactan en la carente interacción, lo que a su vez produce un círculo vicioso, donde el agente perverso no es receptivo, ni responsivo, ni representa a la sociedad que lo eligió y al ciudadano, no hace uso adecuado de los mecanismos de control, castigo o premiación de las acciones que con su autorización, efectúa el representante.

La incidencia ciudadana en las políticas públicas

Las políticas constituyen los ejes de acción que el gobierno adopta para mejorar las condiciones que desde su perspectiva y a través de herramientas de sondeo y diagnóstico, detecta como problemáticas a resolver. En este punto hay varios elementos a considerar, pero antes conceptualizaré lo que en este trabajo se entenderá por incidencia ciudadana en las políticas públicas y después se abrirá la discusión sobre las nuevas tendencias en cuanto a capacitación ciudadana por parte de grupos organizados; o bien, por asociaciones civiles que fomentan la participación en los asuntos públicos, específicamente en los procesos de implementación de políticas públicas en la agenda gubernamental.

El término "incidencia" se entiende también como influencia. El tema de incidencia en políticas públicas hace referencia explícita a las acciones que

se llevan a cabo y que tienen consecuencias directas para las políticas que decide e implementa el gobierno. La incidencia en políticas públicas consiste en actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y con otras instituciones públicas (Tapia, *et. al.*, 2010: 13). Proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas, son algunas de las herramientas útiles para Incidir en políticas públicas es una actividad que tiene que ver con participar en el espacio público, y es una forma de hacer que quienes toman decisiones de gobierno –diputados, senadores, funcionarios de la administración pública, gobernadores, presidentes municipales, delegados, jueces y el Presidente de la República– incorporen los intereses de la ciudadanía en los programas y a las leyes que elaboran.

Para comprender el espacio público y el ámbito de actuación del principal y el agente, también debemos entender el concepto de Estado. Los ciudadanos forman parte de un Estado y, dentro de él, de un sistema político. Como parte de éstos últimos, los ciudadanos también son responsables de la calidad de las políticas y las medidas que lleva a cabo el gobierno. Por eso es importante comprender que la participación ciudadana en los asuntos públicos es un elemento fundamental de las nuevas formas de gobernar –lo que en estos días se conoce como gobernanza–, y es central para el funcionamiento de cualquier democracia (Mendoza y Vernis, 2008).

Como se mencionó en la introducción, existen individuos que ejercen su ciudadanía únicamente cuando acuden a las urnas a votar para elegir a sus representantes. Fuera de las elecciones, su vida transcurre sin involucrarse en otros asuntos públicos. Por otra parte, hay personas que contactan a sus representantes para hacerles saber su punto de vista sobre algún asunto público, escribiéndoles cartas o acudiendo a audiencias. Llaman o escriben para denunciar alguna irregularidad, un delito o un problema de los servicios públicos. Pueden también adherir su firma a una petición o carta de apoyo a alguna causa. También buscan difundir y despertar la conciencia de otros ciudadanos sobre algún problema o causa, sea escribiendo o llamando a los medios de comunicación masiva, como el radio o el periódico, o por medios electrónicos como un blog en internet, un correo electrónico o alguna red social.

Otra forma que tienen las personas de participar es perteneciendo a distintos grupos cívicos, como comités vecinales, organizaciones de padres de familia u organizaciones de la sociedad civil. Por medio de la membrecía en estos grupos u organizaciones, los ciudadanos buscan abogar con mayor fuerza por intereses comunes que no siempre son representados por los funcionarios y por los representantes que ocupan cargos públicos, es decir, la sociedad está encontrando otras formas de participación y otros actores no gubernamentales que sin utilizar recursos públicos también generan satisfacción de algunas demandas.

Así, la ciudadanía no es sólo un acto individual, sino también un acto colectivo que involucra la coordinación y la voluntad de muchas personas para poder cambiar algo, siendo parte de una comunidad política. La acción de los ciudadanos es importante para el funcionamiento del Estado, y un país se vuelve viable cuando sus gobiernos son capaces de integrar activamente a sus ciudadanos en lo público (Hevia, 2007). Como ya vimos, el espacio público no es algo fijo, sino que se define y redefine constantemente. Su delimitación depende de lo que los ciudadanos y los mismos gobernantes definen como parte del interés de todos o de grupos sociales importantes. Por eso, lo público es algo que debe construir una sociedad junto con sus gobernantes, y que trasciende el ámbito gubernamental. Sin embargo, sólo en un Estado democrático[4] existen garantías para que los gobernados participen activamente en la construcción del espacio público.

Con lo anterior resulta útil concebir la construcción de lo público y los asuntos públicos en dos dimensiones de la relación entre ciudadanos y Estado:

- La participación, que sobre todo se traduce en demandas de los ciudadanos a la autoridad.

4 La democracia es el ambiente perfecto que propicia un marco de condiciones sociales e institucionales que facilita la discusión libre entre ciudadanos iguales, mediante el establecimiento de un esquema de disposiciones que garantizan la responsabilidad y el rendimiento de cuentas (Cohen, 2000: 29). Bajo esta concepción deliberativa de la democracia, la autorización y el ejercicio del poder público dependerán y deberán ajustarse a rendir cuentas de manera constante y permanente. De tal manera que la rendición de cuentas se convierte en un proceso pro activo en el que los actores, sujetos a ella, informan y justifican sus acciones, comportamiento y resultados. Al mismo tiempo se sujetan a los castigos y recompensas que les corresponden. En un modelo deliberativo de la democracia lo central no es la emisión de información sobre los actos de gobierno sino la explicación y la justificación de los mismos, lo cual supone establecer un diálogo con la ciudadanía.

- El cumplimiento de la ley y las normas, tanto de la autoridad como de los distintos individuos.

Así pues, son tan importantes las actitudes y el comportamiento de los ciudadanos frente a la autoridad –demandar atención a asuntos públicos y asegurarse de que cumpla la ley– como las propias actitudes y el comportamiento de los mismos ciudadanos entre sí–confiar entre ellos, organizarse, esperar que cumplan la ley y si no, reprobar o denunciarlos-(Almond y Verba, 1970).

Fundamentadas las bases de la participación ciudadana y de las diversas formas de incidencia ciudadana, la postura tomada inicialmente toma fuerza, pues con lo desarrollado en este apartado, queda claro que los canales de interacción con el gobierno existen, pero siguen siendo minoría los grupos sociales que intencionalmente, se organizan para influir. Por lo tanto en el siguiente apartado se desarrollan los argumentos que delinean los factores que alteran las relaciones entre los ciudadanos y los representantes, dificultado la intervención de los primeros en la implementación de las políticas.

Algunos Inconvenientes

*Políticas P*úb*licas o Políticas Gubernamentales*

Las políticas decididas al margen de los ciudadanos involucrados en una participación activa y directa, no deben considerarse políticas públicas sino desviaciones autoritarias de los gobiernos –políticas gubernamentales– (Canto, 2010:155) así, la participación ciudadana y el diseño e implementación de las políticas públicas tiende a ser vista como el modelo que deben seguir las sociedades abiertas y democráticas.

Cuando la ciudadanía no participa en ninguna etapa de la hechura de la política, entonces no se puede hablar de una política pública sino de una política gubernamental. Lo público de las políticas, está lejos de significar exclusividad estatal; en cambio, referido a la política gubernamental, se está por debajo de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. De esta manera, lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del

gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano (Canto, 2010).

Asimismo, en el "deber ser", la concepción de la políticas públicas debe estar basada en una amplia participación ciudadana, en el gobierno por asuntos, en la permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental, en una suerte de democracia participativa. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental. Gobernar con las políticas públicas significa incorporar la opinión del mayor número de actores involucrados.

Así, a medida que los estilos de gobierno han ido evolucionando desde el modelo típicamente jerárquico y centralizado hacia formas más horizontales y menos formalizadas, han surgido nuevos conceptos y modelos sobre la elaboración de las políticas públicas, existen tendencias orientadas a redes, donde, por lo menos en la teoría, se consideran nuevas formas de administrar los recursos a través de la implementación de la gobernanza, donde el principal se convierte en agente de cambio y es, en alguna medida, corresponsable de las decisiones y las acciones gubernamentales.

Sin embargo, todo esto parece tener denominación de origen pues son modelos incorporados a nuestro país desde otras latitudes como Estados Unidos y Europa. En México los canales de participación e incidencia en las políticas públicas muchas veces se ven irrumpidos por decisiones autoritarias a la vieja usanza y el mayor medida los programas son decididos en el ámbito gubernamental sin deliberación ni apertura a grupos más plurales.

Operación o incidencia

Ahora bien, a pesar de vivir en un régimen democrático y de preferir la apertura al debate sobre cómo implementar las mejores decisiones, también es cierto que entre más actores estén involucrados en la hechura de las políticas, los costos, los tiempos y las dificultades para tomar una única decisión que beneficie al mayor número posible, complejizan el proceso, lo que puede devenir en problemas de operación. ¿Cómo encontrar el justo equilibrio entre apertura para la incidencia ciudadana en las políticas y eficacia de las mismas a la hora de ser implementadas? ¿Además de los mecanismos de incidencia

mencionados en el apartado anterior, el ciudadano está capacitado para participar en las diferentes etapas de la política pública, asumiendo otros roles más allá del control o supervisión? ¿Es necesario que los ciudadanos participen en la operación; o basta con incidir en la toma de decisiones de los ejes que han de guiar las políticas?

Éstas son sólo algunas de las preguntas que surgen respecto de los límites y los alcances, la prudencia y la oportunidad de la incidencia ciudadana en los ámbitos de acción gubernamental.

Conclusiones

Durante mucho tiempo nuestra sociedad ha sido únicamente receptora de las políticas del gobierno, y casi exclusivamente, el Estado se ha encargado de su diseño e implementación, una elite política o grupo pequeño define los asuntos a los que les presta atención y se les otorga recursos. Esto ocasiona que los problemas no se perciban como asuntos que merecen la atención del gobierno, ni una intervención pública, hasta que se han hecho tan grandes que resulta difícil ignorarlos y resolverlos (Tapia, *et*. *al*., 2010).

Actuar de manera estratégica para participar e influenciar los procesos de toma de decisiones públicas, es fundamental para conseguir cambios, en beneficio de toda la población, y lograr un modelo de participación ciudadana que trabaje organizada y en colaboración con el gobierno. Se trata de un camino largo, complejo, escalonado y un tanto distorsionado. No será fácil asumir la relación: principal-agente, para ambos actores implica esfuerzos importantes porque se trata de una correlación de intercambio constante, de flujos de entrada y salida, donde la actividad política deje atrás la simulación, la actividad simbólica y, en palabras de Wayne Parsons (2007), los ciudadanos incidan efectivamente en los tomadores de decisiones para lograr políticas públicas sustantivas.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F (2006). *Gobernanza y gesti*ón públ*ica*, Fondo de Cultura Económica, México.

Almond, Gabriel y Sydney Verba (1970). *La cultura* cívica, Fundación FOESA, Mdrid.

Canto Sáenz, Rodolfo (2010). "Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana", en Luis F. Aguilar, (coord.) *Política Públ*ica, Siglo XXI, México.

Cohen, Joshua (2000). "Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa", en

Revista Metapolítica, vol. 4, abril/junio, pp. 24-47.

Hevia, Felipe (2007). "El programa Oportunidades y la construcción ciudadana. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México". Tesis para optar al título de Doctor en Antropología Social, CIESAS, México.

Manin, Bernard; Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). "Elections and Representation", en Adam Przeworski; Susan Stokes y Bernard Manin (coords.). Democracy*, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, EUA.

Mendoza, Xavier y Abel Vernis (2008). "El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas", en *Los escenarios de la gestió*n *pública del Siglo XXI*, F. Longo y T. Ysa (coords.), Ediciones Bellaterra, Barcelona.

Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teor*ía *y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México.

Pitkin, Hanna F (1967). *The concept of representation*, University of California Press, EUA.

Tapia, Mónica, *et. al* (2010). Manual de incidencia en políticas públicas, Alternativas y Capacidades A.C., México

Verge Mestre, Tania (2007). *Las dimensiones del cambio en los partidos políticos espa*ñoles, *1976-2006*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid

Recibido: 25 noviembre de 2013
Aceptado: 10 febrero de 2014