

# La importancia de la deliberación y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas\*

## *The importance of deliberation and citizen participation in the design of public policies*

Luis Esteban Pérez Meza\*\*

Francisco José Rodríguez Escobedo\*\*\*

### SUMARIO

1. Introducción / 2. Materiales y métodos / 3. Resultados y discusión / 4. Sobre la conceptualización de política pública / 5. Sobre el ciclo de políticas públicas / 6. Deliberación y participación ciudadana en el Ciclo de Políticas Públicas / 7. Participación ciudadana / 8. Deliberación / 9. Conclusiones.

---

### RESUMEN

La crisis financiera global de 2008-2009 puso de manifiesto el fracaso del neoliberalismo como modelo de organización social. Esta crisis reclama el replanteamiento de la relación Estado-sociedad y la reflexión sobre la capacidad directiva de los gobiernos en la formulación de políticas públicas.

En este escenario de cambios vertiginosos, la participación ciudadana y la deliberación no pueden permanecer al margen

durante la formulación de políticas. Deliberación y participación son dos dimensiones intrínsecas de las políticas públicas y estas coadyuvan al fortalecimiento de la democracia. Sin deliberación y sin participación ciudadana en las políticas no hay democracia.

### PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, ciclo de políticas, participación ciudadana, deliberación.

### ABSTRACT

The global financial crisis of 2008-2009 revealed the failure of neoliberalism as a model of social organization. This crisis calls for a rethinking of the State-society relationship and a reflection on the directive capacity of governments in the formu-

lation of public policies.

In this scenario of vertiginous changes, citizen participation and deliberation cannot remain on the sidelines during the formulation of policies. Deliberation and participation are two intrinsic dimensions

---

\*Trabajo presentado en el marco del V Congreso Internacional de Ciencia Política de la Amecip en Cancún, Quintana Roo, México.

\*\*Estudiante de la licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas en la Facultad de Administración de la BUAP.

\*\*\*Doctor en Ciencias Socioeconómicas. Profesor-investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP.

of public policies and these contribute to the strengthening of democracy. Without deliberation and without citizen participation in politics, there is no democracy.

## KEYWORDS

Public policies, policy cycle, citizen participation, deliberation.

Recibido el 10 de diciembre de 2017. Aceptado el 20 de enero de 2018.

## 1. Introducción

En la actualidad se vive en sociedades que reclaman, cada vez con mayor energía, la solución a problemas sociales específicos por parte de aquellos que detentan el poder político y la dirección de las instituciones del Estado. Tras la crisis del capitalismo, en su fase neoliberal generalizada en el mundo a partir del 2008-2009, un gran número de movimientos sociales han irrumpido en el escenario político con claros objetivos de reivindicación social. Estas reivindicaciones ponen de manifiesto que nos encontramos frente a un cambio de época con respecto a las formas de organización tradicional, propias del siglo *XX*, y de la relación Estado-sociedad.

Esta relación social descansó sobre tres vínculos esenciales a lo largo del Siglo *XX* (Canto, 2012), estos vínculos son: a) el económico (el trabajo); b) el jurídico (el contrato); y c) el político-cultural (el Estado-nación). Estos tres elementos de mutua interdependencia están entrando en una profunda crisis marcada por la pérdida de credibilidad en las instituciones, en los partidos y, sobre todo, en los representantes políticos.

De acuerdo con Canto (2012), “esta crisis habrá que verse no como un asunto circunstancial, sino como el fin de una época [...] pues las formas tradicionales de organización y circulación del poder están en un proceso de transformación”. Es importante señalar que el desarrollo tecnológico, y sobre todo la irrupción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como medios de información alternativos a los tradicionalmente conocidos como la radio o la televisión, han acelerado vertiginosamente este proceso de cambio social.

Los movimientos sociales suscitados en el mundo dan cuenta de estos cambios vertiginosos característicos de la época; solo por nombrar algunos: la Primavera Árabe, que durante el periodo comprendido entre el 2010 y el 2013 organizó a la población en una serie de manifestaciones populares en clamor de la democracia y los derechos sociales; México, con el movimiento #YoSoy132 durante el periodo de elecciones presidenciales en 2012, puso de manifiesto la caducidad de las instituciones políticas frente a una generación más participativa y despierta; el Foro Social Mundial en Brasil, que año con año, desde el 2001 hasta la fecha, ha mantenido una sólida participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil con el único objetivo de plantear una agenda política urgente que reivindique los derechos sociales de los excluidos por la globalización; el movimiento #OccupyWallStreet en Estados Unidos de Norteamérica, que desde septiembre del 2011 ha mantenido una firme protesta en contra del poder financiero y las evasiones fiscales del 1 % más rico del mundo; y el Movimiento de los Indignados en España, que tomó la Puerta del Sol el 15 de mayo del 2011 tras los desahucios ocasionados por la crisis inmobiliaria.

Es en este escenario de crisis económica-política y de ruptura histórica en el que los gobiernos deben formular políticas públicas que atiendan las necesidades sociales. Estas políticas públicas deberán ser formuladas en un contexto innegable de deliberación y participación ciudadana.

Por ello, el propósito de este trabajo de investigación consiste en ahondar sobre el estudio de las políticas públicas como disciplina y coadyuvar en la contribución teórica de esta. Se propone que la deliberación y la participación ciudadana son dos elementos intrínsecos en el diseño de políticas públicas y fortalecen la democracia en nuestras sociedades modernas.

En la primera parte del presente trabajo se presentará un breve análisis sobre el contexto sociohistórico en el que surgen las ciencias de políticas, así como su conceptualización desde la óptica de sus autores más representativos.

En la segunda parte del trabajo se desarrollará la conceptualización sobre participación ciudadana y deliberación, aunado a un esfuerzo por demostrar que estos dos elementos son fundamentales para la formulación de políticas públicas, aunque en ocasiones pase desapercibido por los estudiosos de la disciplina.

Finalmente se presentará una serie de consideraciones sobre lo expuesto a manera de conclusiones.

## 2. Materiales y métodos

El presente artículo hace uso del método de investigación que se conoce como revisión documental; la técnica usada fue la sistematización documental y el instrumento de recopilación de información por el que se optó fue la ficha de trabajo hemerográfica.

## 3. Resultados y discusión

### **SOBRE EL CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO DE LA CIENCIAS POLÍTICAS**

Es importante ahondar en la discusión sobre la deliberación y la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas, y que se puedan definir los contenidos semántico e histórico en el que surgen estos conceptos.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2013), el programa de investigación propuesto por el sociólogo norteamericano Harold D. Lasswell en 1951, denominado *Policy Sciences* o Ciencias de Políticas, fue un llamado de integración a las ciencias sociales que se encontraban fragmentadas. Este llamado de integración se suscitó en un contexto social en el que la política demandaba mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas. Es decir, el gobierno necesitaba de mayor conocimiento, técnicas y herramientas para mejorar la toma de decisiones.

A este escenario social se suma el contexto geopolítico de los años 1950. Tras la Segunda Guerra Mundial y la consolidación del bloque comunista en Europa del Este, el mundo quedó marcadamente dividido en dos proyectos de organización económica, política, jurídica y cultural: el capitalismo, bajo la hegemonía estadounidense, y el comunismo, bajo la dirección de la extinta Unión Soviética. Esta marcada división geopolítica vivió una gran tensión desde 1945 hasta la disolución del bloque socialista en 1991. De acuerdo con Aguilar Villanueva:

Eran los años tensos de la *Guerra Fría*, que provocaban la crisis persistente de la seguridad nacional, la urgencia de la defensa nacional, y que obligaba moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo... (2013: 39).

Es en este escenario social y geopolítico en el que surge el proyecto de *Policy Sciences* como una propuesta que buscaba articular las ciencias interdisciplinarias con las decisiones de gobierno, pero no cualquier gobierno, sino un gobierno orientado por una política ilustrada y circunscrito por la ciencia. En palabras de Lasswell (citado en Villanueva, 2013: 47):

Podemos considerar las Ciencias Políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado.

Se puede concluir que la Ciencia de Políticas nació para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público. De acuerdo con Aguilar Villanueva (2013), es la primera disciplina que se planteó la capacidad directiva de los gobiernos y su objetivo es incrementar su capacidad de decisión.

De acuerdo nuevamente con Lasswell (citado en Franco Corzo 2017: 75), las Ciencias de Políticas deberían responder tres preguntas fundamentales:

- a) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?
- b) ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?
- c) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?

Es importante agregar que los estudios sobre las Ciencias de Políticas adquirieron mayor relevancia y profundización en los estados americanos del norte y en la región latinoamericana tras la crisis del Estado benefactor. La forma de gobernar de los años 1950 se había agotado con la efervescencia política de los años sesenta, aunado a un creciente déficit fiscal, ensanchamiento de las actividades del Estado y un gran déficit democrático. La experiencia política de los años de la crisis del Estado benefactor en 1980, “estuvo marcada por un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado” (Aguilar Villanueva, 2013: 15).

Fue así como los Estados nacionales se encontraron arrinconados por la demanda democratizadora y por el redimensionamiento del Estado. En este escenario se vuelve imperativo el gobierno por políticas públicas. Un gobierno que garantice la expansión de las libertades políticas y económicas de la sociedad, aunado a un proceso democratizador de las actividades económicas del Estado y la inclusión ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

Con lo anterior se ha descrito de forma breve el contexto sociohistórico en el que surge la ciencia de políticas y los objetivos fundamentales de la disciplina. A continuación se realizará la conceptualización de la ciencia de políticas, sus principales características, dimensiones y elementos analíticos.

## **4. Sobre la conceptualización de política pública**

Hasta ahora se ha realizado un breve análisis sociohistórico sobre las ciencias de políticas o políticas públicas, como lo llamaremos a partir de ahora en este trabajo de investigación. Sin embargo, el trabajo de análisis hasta ahora realizado no es suficiente para definir el contenido semántico de las políticas públicas como categoría. Por ello,

se presentará una descripción de las conceptualizaciones de política pública más representativas vista desde perspectiva de algunos de sus autores precursores.

Quizá se deba comenzar por presentar la conceptualización propuesta por el principal estudioso de las políticas públicas, a quien además se le atribuye el inicio del estudio de la disciplina, Harold D. Lasswell. De acuerdo con él:

Podemos considerar las Ciencias de Políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado (citado en Aguilar Villanueva 2013: 47).

Coincidente con esta definición se puede apreciar que Lasswell hace mayor hincapié en presenta un esquema operativo que se encarga del análisis del diseño y la implementación de la política pública. Esta conceptualización hace énfasis en la calidad de la información que servirá para la formulación del problema público, así como el carácter multidisciplinar de las Ciencias de Políticas.

Para Aguilar Villanueva (2013: 36) “al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”. Esta conceptualización, propuesta por el principal estudioso de las políticas públicas en América Latina y quien introdujo el estudio de la disciplina en México, reflexiona sobre la capacidad que tienen los gobiernos para dirigir a la sociedad a través de la toma de decisiones, en donde se debe considerar la participación ciudadana y una firme corresponsabilidad entre ciudadanos y el Estado. Esta conceptualización es propuesta desde una óptica formal-institucional.

Continuando con los planteamientos de Aguilar Villanueva (citado en Franco Corzo, 2017: 81), las características fundamentales de la política pública son:

...su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas.

Para Manuel Canto Chac, las políticas públicas son:

Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (1996: 44).

Otra conceptualización sobre política pública la podemos encontrar con Dror, quien considera que “es la forma como se comunica el gobierno en turno con nosotros los ciudadanos” (citado en Salazar Vargas, 2017). De acuerdo con Dror (1989), el objetivo de la política pública es “contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo.

Su primer objetivo, es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades”.

Otra conceptualización interesante sobre política pública es propuesta por Carlos Salazar Vargas, quien considera que es “El conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o gobierno en turno), frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (1995: 30).

Para Roth Dubel, una política pública es:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (1999: 14).

En contraparte a las conceptualizaciones aquí presentadas, podemos encontrar una propuesta hecha por Thomas Dye (2008), quien señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer, pues,

Los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez (Olavarría Gambi, 2007: 16).

Esta conceptualización tiene su fundamento en la formulación teórica de la democracia representativa. De acuerdo con esta postura, cualquier acción o inacción tomada desde las instituciones del Estado se puede considerar como política pública porque previamente ha habido un proceso de elección popular para designar a los representantes de las instituciones del poder político; aunado a esta premisa, se debe considerar que cualquier decisión, acción o inacción tomada por el Estado consume recursos públicos, ya sean materiales o simbólicos, y por tanto se habla de una política pública.

Una última consideración que aquí se debe exponer es sobre la concepción de política pública que permea en los estudios realizados por Giandomenico Majone (1997), quien expone que una política pública “...está hecha de lenguaje. Sea en su forma oral o escrita, el debate, la argumentación, son centrales en todas las etapas del proceso de las políticas públicas”. Sobre esta brillante propuesta volveremos más adelante.

Hasta ahora hemos identificado solamente algunas de las conceptualizaciones más representativas de la disciplina de políticas públicas.

De acuerdo con la literatura revisada, se puede afirmar que las políticas públicas son acciones que permiten un eficiente y eficaz desempeño gubernamental para la solución de problemas públicos concretos. Es importante señalar que, con lo revisado hasta ahora, se puede considerar que en las políticas públicas existen tres dimensiones constitutivas de la categoría: 1) la racionalidad en el uso y manejo de los recursos públicos; 2) la incorporación de la participación ciudadana para la formulación de políticas; y 3) la definición de problemas públicos concretos.

De acuerdo con Estanislao de Kostka Fernández y su definición de política pública en el *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales* (consultado en línea el 15 de julio del 2017), el estudio de las políticas públicas:

Más que una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor análisis del proceso de adopción de políticas de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación, y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

En este escenario es indispensable la distinción entre el análisis de políticas (*policy analysis*) y el diseño de políticas (*policy desing*). El primer componente hace referencia a la identificación de las alternativas de política y de los efectos que se pudieran producir en la implementación. El segundo componente consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios e instrumentos que permitan lograr los objetivos planteados.

Estanislao de Kostka Fernández lo resume de la siguiente manera:

El análisis de políticas públicas centra su estudio en los procesos de elaboración de políticas y programas públicos de actuación. Tal planteamiento permite una aproximación doble: la formación del proceso de políticas desde una concepción global, compleja y sin la formulación de límites claros al proceso [...], y el enfoque que separa las diversas fases del proceso con la finalidad de proceder a un estudio independiente de las diferentes etapas. Esta segunda perspectiva [...] tuvo una mayor influencia en el análisis de políticas públicas, asumiendo que el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado (consultado en línea el 15 de julio del 2017).

Como ya se ha expuesto, en el análisis de políticas públicas permeó el segundo componente, que consiste en separar las diversas fases durante el proceso de las políticas con la finalidad de realizar un estudio crítico de las diferentes etapas que componen dicho proceso. Continuando con los planteamientos del autor, podemos establecer que:

...las fases que determinan el proceso [se enmarcan en la respuesta práctica de las siguientes preguntas]: por qué surgen los problemas y por qué pasan a ser una preocupación de los gobiernos, quién toma y por qué se adopta la iniciativa de hacer propuestas frente a dichos problemas, cómo se produce la elaboración legislativa o de otro tipo que inicia la acción, cómo la Administración Pública pone en práctica las propuestas y, por último, cómo se puede evaluar la política aplicada (Estanislao de Kostka Fernández, consultado en línea el día 15 de julio del 2017).

En un sentido ortodoxo, de acuerdo con Rodríguez Escobedo, el análisis de políticas públicas "...se ocupa de mejorar los métodos de identificación y definición de los problemas, especificación de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición del desempeño" (2014: 32).

Recapitulando las premisas aquí expuestas, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- a) las políticas públicas son acciones que permiten un eficiente y eficaz desempeño gubernamental para la solución de problemas públicos concretos;

- b) en las políticas públicas se pueden identificar tres dimensiones constitutivas: 1) la racionalidad en el uso y manejo de los recursos públicos, 2) la incorporación de la participación ciudadana para la formulación de políticas, y 3) la definición de problemas públicos concretos;
- c) en el análisis de políticas públicas se pueden diferenciar dos componentes, 1) el análisis de políticas (*policy analysis*), y el diseño de políticas (*policy desing*).

Con lo aquí expuesto es posible transitar hacia el análisis descriptivo de lo que aquí llamaremos el ciclo de políticas públicas.

## 5. Sobre el ciclo de políticas públicas

En un curso ofertado por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2010, denominado "Gestión pública y el ciclo de política pública", el organismo adscrito a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) identificó cinco etapas analíticas en el proceso de política pública. Estas son: 1) agenda política, 2) formulación de política, 3) proceso de decisión, 4) implementación y 5) evaluación. De acuerdo con la CEPAL, estas etapas no son causales ni consecutivas, sino momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas.

En un análisis aproximado al descrito por la CEPAL, Estanislao de Kostka Fernández lo resume de la siguiente manera:

El proceso de políticas públicas puede descomponerse en cinco partes analíticamente separables: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados (consultado en web el día 15 de julio del 2017).

Como se puede apreciar, existen diversos planteamientos sobre las fases que configuran el ciclo de las políticas públicas. En este trabajo se reconocen cuatro momentos analíticos en los que se circunscriben algunas fases internas. Bajo este párrafo se presenta un esquema general de lo que se expondrá a continuación.

1. La etapa de gestación en la que se incluyen dos momentos fundamentales:
  - 1.1 la agenda de gobierno,
  - 1.2 la formación de la agenda;
2. La etapa de la formulación de la política, en la que se enmarca
  - 2.1 la definición y análisis del problema público;
3. la etapa de implementación;
4. la etapa de evaluación.

### 1. La etapa de gestación

Como ya se ha mencionado, en la etapa de gestación se pueden detectar dos momentos fundamentales, la agenda de gobierno y la formación de la agenda. En esta fase se detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público; una demanda social se convierte en un asunto de interés público o, también referido como problema público, a través del proceso de deliberación entre los diversos



sectores de la sociedad civil, partidos políticos, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, etcétera.

Si durante el proceso de deliberación la demanda social adquiere fuerza, entonces esta se incorpora a la agenda de gobierno en donde se plasma el conjunto de prioridades que un gobierno plantea cumplir durante su mandato.

### **1.1 LA AGENDA DE GOBIERNO**

De acuerdo con Rodríguez Escobedo, por agenda se debe entender “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padielau, 1982, citado en Rodríguez, 2014).

Para Franco Corzo se pueden identificar tres tipos de agenda: la agenda pública, que se define como el conjunto de temas que la ciudadanía busca impulsar para ser considerados como de atención prioritaria por parte de sus representantes (Kingdon, 1995; citado en Franco Corzo, 2017). La agenda política se puede definir como el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate público y por tanto, la acción de los actores públicos que tienen la capacidad de impulsarlos. La agenda de gobierno, de acuerdo a Merino y Cejudo (2010), es el conjunto de prioridades que un gobierno plantea en forma de proyecto y que busca cumplir durante su mandato (citado en Franco Corzo, 2017).

### **1.2 LA FORMACIÓN DE LA AGENDA**

De acuerdo con Rodríguez Escobedo (2014), la formulación de la agenda de gobierno es resultado de “la expansión de un tema desde un grupo de atención [...] a un público interesado e informado acerca de los asuntos públicos y que incluye a líderes de opinión”.

Se puede inferir que la formación de la agenda consiste en la dinámica de expansión. Generalmente esta expansión es resultado de un arduo proceso deliberativo, de diálogo y de negociación de diversos intereses entre sectores sociales, organizaciones de la sociedad civil y gobierno, con la finalidad de formular un proyecto viable en el que se reconozca la diversidad de opiniones y necesidades.

## **2. La etapa de la formulación de la política**

Durante esta etapa el gobierno, a través de los servidores públicos, instituciones y consultores de políticas, analiza detallada y minuciosamente el problema público planteado y busca formular soluciones viables para resolverlo. Para Franco Corzo, la tarea más importante es “brindar una recomendación de política pública inteligente, económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible (Franco, 2017: 87).

### **2.1 DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA PÚBLICO**

Para Rodríguez Escobedo (2014), la definición del problema consiste en “determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema”. Durante esta etapa se deben formular diversas opciones de política y éstas deben ser evaluadas mediante un proceso técnico racional y competitivo (CEPAL, 2010).

Para Anderson (2003), un problema público hace referencia a una situación que produce una insatisfacción en la ciudadanía y que requiere de la atención por parte del gobierno para formular una solución pública.

Con lo expuesto anteriormente, se puede inferir que cuando un problema deja de ser particular y se transforma en una situación que afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente o la armonía social, se puede hablar de un problema público.

Es importante señalar que durante esta fase se debe analizar el problema público mediante la comprensión y definición de causas, así como mediante la cuantificación del problema. Quizá lo más importante en el desarrollo de esta fase consista en generar elementos suficientes y datos sólidos que permitan la comprensión del problema público para la formulación de políticas.

### **3. La etapa de implementación**

Sobre la etapa de implementación se puede decir que consiste en poner en práctica el diseño de la política pública delineado en las etapas anteriores.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (1993), el estudio sobre la implementación de las políticas públicas tuvo como finalidad ahondar en el estudio del análisis de políticas en relación con las metas planteadas y los objetivos logrados. En palabras propias del autor, refiriéndose al trabajo sobre Oklahoma de Pressman y Wildavsky:

La implementación será entonces esa secuencia programada de acciones (“la cadena subsiguiente de causalidad”) que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin (1993: 46).

Para Rodríguez, el estudio de la implementación de la política es fundamental porque “es en esta fase cuando la política, hasta entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en una realidad palpable” (2014: 35).

La implementación de las políticas plantea otro tipo de asuntos: los intereses de los encargados de llevarlas adelante, esto es, la relación de poder dentro de la organización ejecutante, misma que puede dar lugar a que la implementación no sea solo distinta, sino incluso opuesta a la intención de los decisores (Canto, 1996: 45).

En resumen, la etapa de la implementación se encarga de llevar a cabo el diseño ya planteado; esto es, el estudio del tránsito del concepto a lo real concreto. El lío del pasar de un dicho a un hecho (Aguilar Villanueva, 1993). El éxito de la implementación requiere, indudablemente, dispositivos y procedimientos institucionales, los cuales permiten a la administración pública incrementar la probabilidad de una actuación apegada a normas y objetivos de la política por parte de los servidores públicos responsables de la implementación.

### **4. La etapa de evaluación**

Finalmente, la etapa de evaluación permite reconocer, mediante ciertos indicadores, el alcance y los efectos de la política pública implementada. Esto es, reconocer los objetivos y las metas planteadas durante el diseño de la política en relación con los resultados obtenidos de su implementación.

La etapa de evaluación de las políticas públicas es una actividad fundamentalmente normativa y un instrumento para conocer y mejorar las acciones públicas (Rodríguez, 2014).

Se debe reconocer que existen diversos enfoques para la evaluación de políticas públicas. De acuerdo con Ives (citado en Rodríguez Escobedo, 2014), existen cuatro tipos de actitudes relacionados con los efectos de la política pública:

La actitud descriptiva. Comprende el registro de hechos que el evaluador realiza. La actitud clínica. Establece un diagnóstico y explica desviaciones a los criterios que debieron observarse. La actitud normativa. El evaluador reemplaza por valores propios de referencia los criterios de evaluación. La actitud experimentalista. Pretende relaciones de causalidad mediante el estudio de variables, en principio aplicables a un pequeño conjunto de la población para conocer sus efectos y pretender posteriormente generalizarlos (Ives, 45).

El fin de la evaluación es proporcionar información útil de la política pública que nos revele legalidad, factibilidad económica, viabilidad política, eficacia, grado de satisfacción que ha alcanzado, nivel de eficiencia con el que actúa, utilidad de sus acciones para los usuarios, costo, beneficio, tasa de retorno, etcétera.

## 6. Deliberación y participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas

Como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo de investigación, el estudio de las políticas públicas surge en un contexto social de crisis, específicamente la crisis del Estado benefactor. Durante estos años se cuestionó la capacidad directiva de los gobiernos, la centralización del poder político y la intervención del Estado en el ámbito económico. En dicho periodo, la sociedad demandó con fuerza la garantía de las libertades económicas y políticas. Estas garantías giraban en torno a dos demandas fundamentales, la social por la democratización, y la del redimensionamiento del Estado (Aguilar, 2013).

En el escenario actual de la crisis del capitalismo en su fase neoliberal, que se generalizó en el mundo a partir de 2008-2009, se vuelve imperativo el estudio de las políticas públicas desde una óptica que se encuentre más allá de los enfoques estrictamente economicistas y procedimentales y más cercana a idea de la participación y la deliberación.

Hoy el Estado se ve tensionado por la globalización y el proceso de expansión del capital financiero, y por otro lado lo está por las crecientes demandas de participación ciudadana (Canto Chac, 2012).<sup>1</sup> En palabras de Giddens, la democratización está desbordando la democracia.

Ubicados en este escenario de cambios vertiginosos y de transformaciones profundas, es indispensable exponer la conceptualización de dos categorías intrínsecas en los estudios de políticas públicas (aunque aparentemente pasen desapercibidas): participación ciudadana y deliberación.

## 7. Participación ciudadana

Se debe comprender que cuando se habla de participación ciudadana en la vida pública se hace referencia a dos modelos de democracia aparentemente contrapuestos. Estos son democracia representativa y democracia participativa. De acuerdo con David Held, el primer modelo consiste en el principio de la mayoría, mientras que el segundo se ca-

---

<sup>1</sup> Ya se han aludido los crecientes movimientos sociales con claros programas de reivindicación social en la introducción del presente trabajo.

racteriza por el derecho al autodesarrollo (citado en Canto Chac, 2012: 19). A continuación se ahondará en esta discusión.

La democracia representativa hace referencia a la concepción hegemónica de la democracia que se construyó a lo largo del siglo *xx*. Sobre este análisis conviene señalar los aportes de Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer. Ambos autores, en un trabajo titulado *Para ampliar el canon democrático* (2003), revisan sus elementos constitutivos.

De acuerdo con el trabajo enunciado, el primer elemento lo encontramos en los trabajos de Samuel P. Huntington y su idea sobre la contradicción entre movilización e institucionalización; el segundo de los elementos se puede encontrar en los trabajos del economista Downs, quien resalta las ventajas de la apatía política en un intento por justificar el abstencionismo; el tercer elemento, enunciado por Dahl, se constituye bajo la idea de una perspectiva de gobierno de representación pluralista; el cuarto elemento centró la discusión sobre los diseños electorales y cómo a través de fórmulas se podía traducir la voluntad popular en escaños; el quinto y último elemento, atendido por Norberto Bobbio, señalaba el problema de las escalas, pues el crecimiento de la población en las ciudades dificultaba el funcionamiento de la democracia.

Sobre este brillante trabajo, Juan Carlos Monedero lo resume de la siguiente manera:

Dónde queda la democracia es una pregunta incómoda: los movimientos sociales son malos para la institucionalidad, la apatía es una ventaja, los diseños electorales son más relevantes que la construcción de sentido, el pluralismo significa que las élites discutan entre ellas, somos tantos que hay que resignarse a que otros tomen por nosotros las decisiones... El cierre de este modelo es sencillo: se declara la imposibilidad de hablar de “democracia” porque no es posible llegar a un acuerdo sobre su contenido; se reduce la democracia a un procedimiento; se entrega el procedimiento a unas élites; las élites van reformulando los procedimientos con el fin de que se conviertan en meras reglas para construir mayorías políticas; los procedimientos van adquiriendo un lenguaje propio hasta que la gestión política se hace incomprensible para el ciudadano de a pie (Monedero, 2015: 111).

El segundo modelo de democracia hace referencia a las experiencias de participación local que surgieron en América Latina como resultado del proceso democratizador de finales del Siglo *xx*. Estas experiencias fueron analizadas por diversos organismos multilaterales y más tarde se fueron multiplicando por todo el mundo (Marie-Hélène Bacqué *et al.*, citada en Canto Chac, 2012: 111).

El propósito de estas experiencias participativas a nivel local surge como resultado del cuestionamiento sobre la idea hegemónica de democracia. ¿Es posible democratizar la democracia?, ¿se pueden superar los elementos constitutivos que vaciaron el contenido de la democracia?, ¿los ciudadanos pueden incidir en las decisiones gubernamentales?, ¿es posible la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas?

En estas experiencias de participación local se fueron delineado diversos y numerosos dispositivos de incidencia ciudadana en los gobiernos locales, por nombrar algunos: el referéndum, los consejos de barrio, los fondos de barrio, los presupuestos participativos, el desarrollo comunitario, los círculos ciudadanos, etcétera.

De acuerdo con Canto, la democracia participativa se caracteriza por

...el derecho igual a todos al autodesarrollo que solo puede alcanzarse en una sociedad participativa, que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por

los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno, con participación de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local, la reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos de éstos directamente responsables ante sus afiliados, y mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas (2012: 19-20).

En estos dos modelos de democracia aparentemente contrapuestos, se vuelve imperativo la conceptualización de la participación ciudadana como categoría articuladora entre ambos modelos. Esto es, la afirmación del primero sin negar al segundo, y viceversa.

Es decir, se debe reconocer que de la democracia representativa se pueden extraer elementos de análisis que construyan un diseño institucional que garantice la deliberación, la participación de los ciudadanos y la eficacia en la toma de decisiones, para que éstos se traduzcan en políticas públicas viables para la resolución de problemas públicos.

Por otro lado, se debe mantener el imperativo y contenido crítico que nos proporciona la democracia participativa, además del reconocimiento a la otredad y el respeto por sus más diversas formas de organización social.

La participación ciudadana permite un diálogo entre ambos modelos e intenta construir nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados; un diálogo renovado entre movilización e institucionalización.

De acuerdo con Ziccardi (2007), la participación ciudadana tiene implicación respecto a tres funciones: a) otorgar legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático; b) poseer un valor pedagógico y ser un escalón en la construcción de una cultura democrática y; c) contribuir a hacer más eficaces la decisión y la gestión pública. En esencia, todas estas funciones están vinculadas con mejorar la calidad de la democracia.

En este sentido, se entiende la participación ciudadana como una relación activa entre el ciudadano y el Estado, pues es precisamente a través de esta relación activa que se da el ejercicio de las garantías individuales y de los derechos sociales establecidos en el marco jurídico de la nación (Álvarez y Castro, 1999: 8).

Para Canto, la participación ciudadana se puede ubicar en diversos niveles: a) la información. Esta tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes y proyectos del sector gubernamental; b) la consulta, que se da cuando a través de diversos medios se pide a los ciudadanos emitir una opinión sobre alguna decisión gubernamental; c) la decisión, que consiste no solo en consultar la opinión de los ciudadanos, sino que esta se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta; d) la delegación, que consiste en otorgar a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto; e) la asociación, en donde se implica la contratación de privados u organizaciones de la sociedad civil para la realización de programas o políticas; y f) el control, que consiste en supervisar el desempeño gubernamental por parte de la ciudadanía (2012: 29).

Finalmente, se puede inferir que la participación ciudadana es un elemento intrínseco a las políticas públicas que alude a una democratización de la vida política. La democracia participativa es una de las tendencias en boga a nivel mundial. El régimen democrático no se puede reducir a un proceso electoral en donde el ciudadano solo participa para elegir cada tres o seis años a sus representantes gubernamentales. La participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas implica que la propia ciudadanía se involucre, decida,

intervenga y delibere sobre lo que hay que hacer o sobre las decisiones que el gobierno deba tomar. Sin participación ciudadana en las políticas públicas no hay democracia.

Pensar en los instrumentos institucionales para estimular la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas, y sobre todo como una tendencia a fortalecer la democracia en México, será el gran reto del siglo **XXI**.

## 8. Deliberación

Anteriormente se señaló que en el análisis del ciclo de política pública era fundamental la definición y delimitación del problema público durante la etapa de gestación. Para definir y delimitar una demanda social como problema público, este debe andar por un proceso profundo de deliberación en el que intervengan los sujetos involucrados (organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, medios de comunicación).

La transición de una demanda social hacia la delimitación de un problema público depende en gran medida de la deliberación. Si durante el proceso de deliberación la demanda social adquiere fuerza, entonces esta se incorpora a la agenda de gobierno en donde se plasma el conjunto de prioridades que un gobierno plantea cumplir durante su mandato. Aquí se encuentra la importancia de pensar en estos procesos deliberativos para la formulación de políticas públicas.

De acuerdo con la Real Academia Española, por deliberación se entiende “considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos” (consultado en línea el 25 de julio de 2017). Deliberar en público es invocar el diálogo de manera abierta, exponer razones y debatirlas, escuchando otros puntos de vista; sobre todo, se trata de considerar y respetar al otro, quien durante este proceso de deliberación será nuestro interlocutor.

Raúl Trejo Delarbre indica que para deliberar se requiere interés, esmero, tiempo y cierta dedicación, señalando que a diferencia de lo que se cree, esto no debe ser sinónimo de una actividad agresiva ni penderciera (2015).

Para Majone (1997), la política pública está hecha de palabras y por lo tanto la argumentación es esencial durante todo el proceso de formulación de políticas.

Se debe reconocer que en toda organización, ya sea pública o privada, siempre existirá cierta tensión entre sujetos, bloques o símbolos que representan una percepción contrapuesta. Esta tensión se refiere a lo que Juan Carlos Monedero (2011) llama *conflicto*, y este ha estado presente en nuestras civilizaciones desde hace milenios.

En las sociedades formalmente democráticas, a diferencia de las dictaduras, la resolución de los conflictos se da a través de un proceso de diálogo en el que intervienen los sujetos involucrados. Este proceso se inicia con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas. Por ello es preciso reconocer que existen ciertas etapas durante la deliberación. De acuerdo con Ernest Barker (citado en Majone, 1997):

Cada etapa de la deliberación tiene su propia función y su propio órgano. Las partes exponen problemas y formulan soluciones; el electorado analiza programas y candidatos, y se expresa mayoritariamente en favor de uno de ellos; la mayoría legislativa traduce los programas en leyes, en un debate constante con la oposición; por último, la discusión se traslada al jefe del Ejecutivo y el gabinete, donde se traduce en políticas específicas. Cada una de las etapas y cada uno de los órganos de la deliberación pública es independiente, pero solo dentro de los límites del proceso y como parte de éste: “lo que es libre y soberano es todo el proceso de discusión (Barker: 3).

La deliberación es un elemento enriquecedor para la toma de decisiones gubernamental y sobre todo para la formulación de políticas públicas, porque este ejercicio incorpora la discusión de experiencias, argumentos, narrativas y puntos de vista que de otro modo, en gobiernos totalitarios o autoritarios, no sería posible.

Sin embargo, es menester reconocer que este elemento enriquecedor e intrínseco en la formulación de políticas requiere ser encauzado mediante la ayuda de ciertos procesos, instituciones y reglas deliberativas claras, de modo que coadyuven al fortalecimiento de nuestra democracia.

Pensar en formas que puedan encauzar la deliberación en la formulación de políticas públicas sin que necesariamente se agote o se inhiba su elemento enriquecedor, requiere de esfuerzos imaginativos e innovadores en este inicio de siglo XXI. Sin deliberación y participación ciudadana en la formulación de políticas públicas no hay democracia.

## 9. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se ha hecho un breve análisis acerca del contexto sociohistórico en el que surge la Ciencia de Políticas, la conceptualización de política pública, y se ha descrito cada una de las etapas que configuran el ciclo de políticas.

Además, se ha presentado la conceptualización sobre la categoría de deliberación y participación ciudadana con la finalidad de proponerlos como dos elementos intrínsecos en el ciclo de políticas públicas para coadyuvar en el fortalecimiento de la democracia en nuestras sociedades modernas.

Es indispensable que en este inicio de siglo XXI, característico de un evidente proceso de cambio social debido a la crisis del capital financiero y la irrupción de los movimientos sociales en el escenario político, se vuelva sobre el estudio de la disciplina de políticas públicas.

Dos elementos se encuentran en boga tras el proceso democratizador en América Latina: la participación ciudadana y la deliberación. Si se aspira a que la democracia se convierta en el eje rector de nuestras sociedades modernas, habrá que pensar desde diferentes ángulos y marcos conceptuales, de tal forma que en este ejercicio se permita resignificar la deliberación y la participación.

## Fuentes de información

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Antologías de política pública. La implementación de las políticas*. Tomo IV. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2013). *Antologías de política pública. El estudio de las políticas públicas*. Tomo I (3.ª edición; 3.ª reimpresión). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *Estudio introductorio. El estudio de las políticas públicas*, (1.ª Antología, 1.ª edición.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Canto Chac, M. (2012). *Participación ciudadana en las políticas públicas* (2.ª reimpresión). México: Siglo XXI editores.
- Canto Chac, M. (1996). *Introducción a las políticas públicas, diploma nacional en política pública y gobierno local*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D. F.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2010). *Gestión pública y el ciclo de política pública*. Colombia: consultado en línea el 5 de julio de 2017. Fuente electrónica: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/40505/Gestion\\_publica.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/40505/Gestion_publica.pdf)

- De Sousa Santos, B. y Avritzer, L. (2003). *Para ampliar el canon democrático*. Brasil: consultado en línea el 20 de julio de 2017. Fuente electrónica: <http://www.eurozine.com/para-ampliar-el-canon-democratico/>
- Dror, Y. (1989). *Public policy making re-examined*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Dye, Thomas R. (2008): *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Franco Corzo, J. (2017). *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables* (3.ª edición). México: IEXE editorial.
- Kostka Fernández, E. (2017). Políticas públicas. En Román Reyes (dir.): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social*. Tomo 1/2/3/4, Ed. Plaza y Valdés: Madrid-México 2009 (consultado en línea el 15 de julio de 2017): [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas\\_b.htm](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm)
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultural Económica.
- Monedero, J. (2011). *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión* (2.ª edición). España: Fondo de Cultura Económica de España.
- Monedero, J. (2015). *Curso urgente de política para gente decente*. México: Paidós.
- Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y Gestión Pública.
- Real Academia Española (2017). *Deliberar*. Consultado en línea el 25 de julio de 2017: <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=C7FSCvp|C7Hw43j>
- Rodríguez Escobedo, J. (2014). *Políticas públicas. Un estudio de casos* (2.ª edición). México: Plaza y Valdés Editores.
- Roth Dubel, A. (1999). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Salazar Vargas, C. (1995). *Las políticas públicas*. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Salazar Vargas, C. (2017). *60 definiciones de política pública*. Consultado en línea el 27 de julio de 2017: <http://carlosalazarvargas.org/index.php/2017/02/22/60-definiciones-politica-publica-usted-masson-bienvenidas/>
- Trejo Delarbre, R. (2015). *Alegato por la deliberación pública*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Ziccardi, A. (2007). *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local*. En José Luis Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*. Colección Agenda para el desarrollo, vol. 15, México: Miguel Ángel Porrúa.