

*Hagamos entre todos la política pública. Una
reflexión sobre la visión relacional
de la política pública,*

Freddy Mariñez Navarro, México, Tecnológico de
Monterrey-Miguel Ángel Porrúa, 2011, 207 pp.

Josefina Maldonado Montes*

La globalización de la economía y las innovaciones de las telecomunicaciones, así como el proceso de democratización de algunos regímenes políticos, han incidido en la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones del quehacer gubernamental mediante un proceso de negociación. Se trata de un proceso relacional donde los diversos actores pueden actuar porque poseen cierta información y poder que resultan necesarios para una toma de decisiones eficaz. A esta nueva forma de gobernar se le ha llamado *nueva gobernanza*. Estos son los aspectos que analiza Freddy Mariñez Navarro, catedrático de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP).

La obra se divide en dos partes. La primera inicia con un estudio introductorio, dedicado a la visión estadocéntrica. Le siguen cinco capítulos teóricos, en los cuales se analizan los elementos constitutivos de la nueva gobernanza. La segunda parte revisa cuatro políticas públicas implementadas en Nuevo León; la última de estas se observa de forma comparativa con una que se puso en marcha en Belén, Costa Rica.

En el estudio introductorio, Mariñez Navarro examina las características de la visión estadocentrista que predominó hasta la década de los años setenta en las políticas públicas y en la administración pública, así como los fenómenos que influyeron en el paso de un Estado como actor único en el quehacer gubernamental hacia un Estado como actor central en esa tarea.

* Doctora en Procesos Políticos del posgrado en Estudios Sociales. Profesora de la licenciatura de Ciencia Política en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: <josefina07italia@yahoo.com.mx>.

JOSEFINA MALDONADO MONTES

De acuerdo con la visión estadocéntrica, el Estado ejercía un control autoritario de los aparatos burocráticos, disponía de los recursos existentes y definía su orientación, mientras ignoraba que lo público hace referencia a lo que es de interés de la comunidad, lo cual suponía una participación de esta en el quehacer gubernamental. La legitimidad de esta visión descansaba en un conjunto de reglamentaciones, donde se definían las actividades a las cuales podían tener acceso los actores.

Entre los años setenta y ochenta, la visión estadocéntrica resultó inoperante, pues el Estado dejó de tener el monopolio sobre el flujo de la información, así como de los recursos políticos e institucionales necesarios para gobernar.

Frente a las deficiencias del modelo tradicional de gobierno, Mariñez propugna por la participación de agentes gubernamentales y no gubernamentales, que operen con base en las redes de políticas, las cuales hacen referencia a un conjunto de relaciones más o menos estables entre diversos actores autónomos, que al perseguir objetivos comunes se insertan en una relación de cooperación.

Desde el estudio introductorio, Mariñez Navarro destaca la importancia que tienen las redes de políticas como un nuevo paradigma en el estudio del proceso de hechura de las políticas públicas. Aunque Aguilar Villanueva refiere que las políticas públicas son decisiones de gobierno, estas decisiones constituyen una expresión de decisiones colectivas democráticas. Esto queda claro en el mismo concepto de Aguilar Villanueva, para quien las políticas públicas son: “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en calidad de ciudadanos electores y contribuyentes” (2000: 26). De la revisión teórica que realiza Mariñez Navarro en torno a las políticas públicas, concluye que estas incorporan tres elementos. Primero, la importancia de las decisiones en las cuales está implícito el conflicto debido a la diversidad de intereses de los actores involucrados. El segundo elemento es la existencia de las acciones. Existe política pública cuando esta se ejecuta. En este sentido, la decisión lleva a una acción. El último elemento de las políticas públicas se relaciona con el alcance de lo público (autoridad y legitimidad). Esta relación es explicada por Yves Meny y Jean Claude Thöenig así: “Una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas” (Meny y Thöenig, 1992, citados por Mariñez Navarro, p. 25).

En el primer capítulo, “El capital informacional en sociedades en red de política”, Mariñez Navarro destaca la importancia que tiene el capital informacional en las sociedades regidas por gobiernos democráticos y esta es una de las aportaciones más significativas de su libro.

Al referirse al proceso de apropiación de la información por parte de los actores sociales, el capital informacional se perfila como un componente esencial en la nueva estructura administrativa caracterizada por la descentralización, pues hace más democráticas las relaciones entre los prestadores de servicios y los ciudadanos y acrecienta la eficacia.

En el marco de la nueva gobernanza, la noción de capital informacional se relaciona de una manera muy estrecha con el concepto *gestión de conocimiento*, el cual hace alusión a la cooperación entre actores para la generación de información y conocimiento con el propósito de “mejorar la consecución de los objetivos”, pero de la cooperación de que se trata es aquella que se basa en redes. Para concretar el capital informacional y la gestión del conocimiento, un gobierno democrático debe fomentar la cultura del aprendizaje y la sensibilización en el uso de la tecnología de la información entre los ciudadanos.

El segundo capítulo, “Necesidad de la reforma política de la administración pública”, se desarrolla alrededor de los cambios que han generado la economía globalizada, las innovaciones en las telecomunicaciones, así como la democratización de los regímenes políticos, los cuales son factores que han sido determinantes en la reformulación de la relación entre gobernantes y ciudadanos, pero también entre gobernantes y funcionarios públicos. Sin embargo, en muchos de esos regímenes prevalece un desfase entre el marco normativo y las prácticas administrativas. Este hecho justifica una reforma política de la administración pública que contemple y legitime la nueva relación de agentes no gubernamentales con instituciones de la administración pública, por una parte, y que considere la participación y responsabilidad de los funcionarios de rango bajo y de la ciudadanía en torno al destino de los recursos públicos, por el otro. En el caso de los funcionarios públicos, la reforma debe contemplar la noción de la ética del liderazgo público, donde se consideran aspectos como el valor público y la rendición de cuentas. En cuanto a la participación ciudadana, la reforma debe dotar a los ciudadanos de auténticos medios de influencia sobre la administración pública que, a su vez, permitan un reequilibrio de poder, pero también de mejores mecanismos de control que aseguren la eficacia de la administración pública.

JOSEFINA MALDONADO MONTES

Mariñez, en el tercer capítulo, hace una revisión acerca de los orígenes del Estado de bienestar y sus componentes, donde resalta los de carácter social. Plantea que los diversos estudios alrededor del Estado de bienestar conducen a afirmar que en la actualidad este enfrenta una serie de críticas y problemas, producto de cambios políticos y económicos.

Además de los problemas de financiamiento del Estado benefactor y de los cambios socioeconómicos generados en el orbe, existe otro fenómeno que influyó en la crisis del Estado de bienestar. Como sostiene Gianfranco Pasquino (2000, citado por Mariñez, p. 75), el Estado de bienestar, al estar sustentado en la base de la intervención y el corporativismo, restringió la esfera democrática donde subyacen valores como la libertad, el Estado de derecho y el derecho que poseen los ciudadanos de decidir el espacio y la magnitud que le otorgan a otros valores, como la justicia social, la igualdad y la solidaridad.

Ante la crisis del Estado de bienestar surgieron dos escenarios como opciones. El primero de ellos fue el Estado neoliberal cuyo eje central es la transferencia de un número mayor de funciones reguladoras a las fuerzas del mercado. El otro escenario, que coincide con la propuesta del catedrático de la EGAP, descansa en una reformulación de las funciones del Estado y una creciente participación ciudadana que conlleve a una reconsideración del espacio público. Se trata de una reconfiguración de la relación entre Estado, sociedad civil y sector privado, cada uno de ellos con ciertas responsabilidades. Pero también en el rescate de ciertos valores democráticos como la solidaridad.

El cuarto capítulo, “La política democrática para la calidad de las instituciones públicas”, se dedica a explicar la política democrática, entendida como acciones políticas que se adecuan a un marco institucional, y se le relaciona con la ética y los actores en las decisiones públicas. El autor subraya la importancia que tiene la democratización en el ámbito electoral y administrativo como sustento de la calidad de las instituciones democráticas. Para que el proceso democratizador pueda concretarse, considera que las instituciones públicas democráticas deben construir espacios públicos donde se estructuren y procesen demandas que posteriormente puedan convertirse en decisiones públicas democráticas.

Los espacios públicos son aquellas instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de nuevos actores y temas. Son instancias en las cuales los actores tienen voz propia y son heterogéneas en el sentido de que reflejan la pluralidad social y política. Como Mariñez Navarro puntualiza, la cristalización de la deliberación supone la existencia de

una política democrática que contribuya a la creación de canales institucionales y de un marco normativo que permita y estimule un mayor acercamiento entre el Estado, el régimen y la ciudadanía (p. 85).

Sin embargo, la deliberación, entendida como un proceso de conversación racional, no es un proceso suficiente para llegar a acuerdos en un contexto donde prevalecen el conflicto abierto y grandes diferencias de poder (Blauert *et al.*, 2006: 604). Estos autores argumentan que para que un espacio para la participación o el proceso deliberativo sea eficaz, necesita brindarle a los sujetos seguridad ontológica porque así los habilita en la búsqueda o reforzamiento del respeto a sí mismos y la autoestima, elementos necesarios para los procesos de negociación con los “otros”. Desde esta perspectiva, sin ese “sentido de ser” o de “confianza básica”, los sujetos carecen de toda experiencia de una comunidad interior. Para la construcción de esta, se requiere que ese espacio deliberativo considere la necesidad de que las distintas voces sean escuchadas, lo cual habla de un compromiso en el diálogo, sustentado en la tolerancia y la persistencia. En este sentido, es necesario que el proceso deliberativo vaya más allá de lo racional y considere lo emocional.

Después de analizar tres modalidades del comportamiento ético en la política –la del Estado justo, la del realismo político y la del Estado legítimo– Mariñez Navarro retoma este último para relacionar la ética con la política democrática. El comportamiento ético vinculado a un Estado legítimo basa su concepto de poder en “la conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad legítima del Estado” (p. 86). En este tipo de Estado, las distintas relaciones son reguladas conforme a un orden institucional consensuado, promotor del interés público y garante de los derechos humanos. La legitimidad de este Estado descansa en el reconocimiento público de ese marco institucional.

El comportamiento ético vinculado al Estado legítimo reconoce un marco normativo de justicia sustentado en un creciente equilibrio de poderes y el Estado de derecho, con lo cual se genera un régimen político democrático donde la participación y la rendición de cuentas se constituyen en elementos clave.

En las democracias representativas, la rendición de cuentas se expresa a través de dos vías: la rendición de cuentas electoral y la rendición de cuentas societal o social. En el primer caso, los partidos políticos representan el instrumento fundamental de la *accountability* electoral. La rendición de cuentas social incorpora la esfera pública y la sociedad civil.

JOSEFINA MALDONADO MONTES

Con relación a la ética democrática, las dos vías de rendición de cuentas están sustentadas en los principios de publicidad y transparencia.

En el último capítulo teórico del texto de Freddy Mariñez, titulado “Participación y acción públicas. Esfuerzos para una nueva forma de hacer política pública”, se analiza la relación que guardan la participación ciudadana, una ciudadanía activa y la calidad de la democracia.

En un régimen democrático la participación ciudadana no se limita al ámbito electoral, sino amplía su radio de acción en la detección y resolución de problemas sociales. En este sentido, la sociedad civil representa la plataforma de despegue de la democracia. Visualizar así a la sociedad civil es identificar en ella un espacio donde se pueden encontrar nuevos espacios de consenso y nuevas fuentes de legitimidad. Para el académico de la EGAP, estos pueden alcanzarse mediante la tolerancia y el debate. A través del diálogo, los actores pueden llegar a un acuerdo y tomar en ese sentido una decisión que afectará a todos de una manera positiva o negativa, directa o indirecta.

En países donde la toma de decisiones es producto del diálogo y la negociación se presenta un cambio importante en la relación gobierno-sociedad. En esta nueva relación entre gobernante y gobernados, la acción pública se convierte en un elemento clave. Para Alejandro Nieto (2008, citado por Mariñez, p. 102), una acción pública es entendida: “como acción colectiva en que actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del proceso en torno a un asunto público, la acción pública puede verse como un proceso de gobernanza en red”.

La segunda parte de esta obra, “Casos de prácticas de política pública”, abre con el capítulo “(In)Seguridad pública y violencia: un ejemplo de acción NO pública. El caso de Nuevo León, México”. Ahí el autor analiza una política pública implementada en 2008 por el entonces gobernador José Natividad González Parás para combatir los problemas de violencia e inseguridad a causa del crimen organizado y de la delincuencia común. Como parte de esa política pública, se reformó la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León. Aunque las enmiendas garantizaban una relación entre los tres órdenes de gobierno, así como la participación de la ciudadanía a través de los Consejos de Participación Ciudadana, a final de cuentas se trató de una política carente de una coordinación intersectorial entre los tres órdenes de gobierno. La participación ciudadana, a su vez, resultó fugaz, pues al poco tiempo los Consejos de Participación Ciudadana dejaron de funcionar.

En el siguiente capítulo, el séptimo, “Diálogo, participación y decisión pública: el desencuentro entre gobierno y ciudadanos”, se señala que en 2005 el gobierno de Nuevo León tomó la decisión de ampliar la Línea 2 del servicio público de transporte colectivo Metro hacia el municipio de Escobedo, pasando por los municipios de San Nicolás de los Garza y Apodaca. Pese a que la población percibía la saturación vial como un problema real, la política pública implementada por González Parás encontró oposición por parte de la ciudadanía, la cual recurrió a diversos medios para detener esta obra. La postura más extremista del movimiento vecinal consistió en la ocupación de un tramo de la avenida Universidad, cerca del área de trabajo donde estaban instalados los equipos y maquinaria de la empresa contratista Siemens y Grupo Garza Ponce. La respuesta del gobierno consistió en la utilización de la fuerza pública, bajo el argumento de que esos bloqueos impedían la programación de la obra.

Como señala Mariñez Navarro, la participación de la ciudadanía se limitó a la generación de propuestas. Los ciudadanos se percibieron solo como receptores de la acción gubernamental. Además, ni los actores sociales ni los gubernamentales siguieron procedimientos tendientes a la solución del conflicto.

En la primera parte del octavo capítulo, “¿Es relacional la política de desarrollo Ciudad Internacional del Conocimiento de Monterrey?”, el autor analiza varias políticas públicas que se llevaron a cabo en la zona metropolitana de Monterrey, conformada por nueve municipios neoloneses, de manera relacional gracias a su capital social, el cual hace referencia a relaciones institucionales de cooperación entre la sociedad y el Estado.

En la segunda parte del capítulo, Mariñez resalta la importancia del proyecto Ciudad Internacional de Conocimiento de Monterrey, pero también señala algunos factores que han impedido su realización.

Aunque personal del gobierno de Nuevo León y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey han coincidido en que el proyecto de la: “ciudad de conocimiento es una gran alianza entre los diferentes sectores de la comunidad para detonar una economía en la que el conocimiento es creado, transmitido, adquirido y usado más efectivamente por sus ciudadanos y su organización con el fin de promover el desarrollo económico y social de la propia comunidad” (Tecnológico de Monterrey/EGAP-Gobierno de Nuevo León, 2005, citado por Mariñez, p. 162), nuestro autor refiere que ese plan no se ha concretado debido a que si bien los actores ya están definidos, los tipos

JOSEFINA MALDONADO MONTES

de relaciones entre ellos carecen de interdependencia, lo que hace imposible el intercambio de recursos.

El último capítulo contiene el análisis comparativo efectuado entre la municipalidad de Belén, Costa Rica, y el municipio neolonés de San Pedro Garza García. Se trata de dos regiones distintas en términos de densidad de población. San Pedro Garza García sextuplica el número de habitantes de Belén. En algunos índices socioeconómicos, la municipalidad costarricense se encuentra en desventaja frente a San Pedro Garza; su baja escolaridad es muestra de ello.

Los programas comparados fueron: Aquí decidimos juntos los jóvenes y los Presupuestos participativos, en el caso de San Pedro Garza García. De la municipalidad de Belén se eligieron: Programa capullo y Belén 2030.

Las variables en que se apoyó la investigación fueron la transparencia, la comunicación y la participación ciudadana en el proceso de puesta en marcha de estos programas públicos.

Llama la atención que Costa Rica, un país altamente centralizado en la toma de decisiones, haya arrojado mejores resultados en cuanto a participación ciudadana. En San Pedro Garza García la participación en la política pública solo se dio en la fase de la construcción de la agenda pero no en la puesta en marcha ni en la evaluación. En contraparte, en Belén la participación se plasmó en la identificación de los problemas públicos, en la construcción de la agenda y en la fase de la implementación. También se detectó que la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos de la municipalidad de Belén es más común que la que tienen sus contrapartes en San Pedro Garza García.

En regímenes de transición a la democracia, como es el caso de México, la revisión teórica de Mariñez Navarro resulta oportuna porque pone al descubierto la importancia que adquieren no solo las reformas electorales sino las relacionadas con la administración pública. En el caso de esta última, son necesarias reformas que consideren una nueva relación entre gobernantes y ciudadanos, pero también entre gobernantes y funcionarios. Deben ser reformas con cierta ingeniería institucional que garanticen la participación real de la sociedad civil, pero también que contemplen mecanismos de control hacia los ejecutores de las decisiones públicas. Para ello, la conquista del derecho a la información resulta imprescindible.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F.

2000 *El estudio de las políticas públicas*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa.

Blauert, Jutta, Martha Rosas, Salvador Anta y Sergio Graf

2006 “¿Espacios para la deliberación o la toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, coords., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, H. Cámara de Diputados/LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, pp. 597-639.