

## CONSTRUCCIÓN Y EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA EN LA GOBERNANZA. UN ANÁLISIS TEÓRICO CONCEPTUAL

Vida Inés Vargas Cuanalo  
Víctor Manuel Rosales Muñoz  
Saúl Molina Mata

### Resumen:

Actualmente, los gobernantes deben establecer una nueva relación con los gobernados, considerando que en esta interacción los ciudadanos no pretenden su afiliación o tutela; lo que realmente exigen son acciones públicas efectivas y espacios reales de deliberación e injerencia en la toma de decisiones sobre los problemas que les afectan. Porque sólo haciendo que la participación ciudadana no sea un simple acto de consulta o limitado a la manifestación de quejas y denuncias, sino una oportunidad que les otorga facultades decisorias o resolutivas, será posible que esta participación se convierta en una fuente de ideas, recursos y proyectos.

Sin pretender ser limitativos, el presente artículo analiza desde una perspectiva teórica, la categoría de participación ciudadana para determinar sus alcances y alternativas de fortalecimiento en el marco de la gobernanza.

*Palabras clave:* Gobernanza, participación ciudadana, democracia y ciudadanía.

### Abstract:

Today, the governors must establish a new relationship with the governed, considering that in this interaction citizens do not claim their affiliation or guardianship; what they really demand are effective public actions and real spaces of deliberation and interference in the decision making about the problems that affect them. Because only by making citizen participation not a simple act of consultation or limited to the

manifestation of complaints and denunciations, but an opportunity that grants them decision-making or resolving powers, will it be possible for this participation to become a source of ideas, resources and projects.

Without pretending to be limiting, this article analyzes from a theoretical perspective, the category of citizen participation to determine its scope and strengthening alternatives in the governance.

*Keywords:* Governance, citizen participation, democracy and citizenship.

## **Introducción**

El propósito de este artículo es analizar desde una perspectiva eminentemente teórica los procesos de construcción y ejercicio de la ciudadanía a partir de la vigencia del neoliberalismo, así como en la gobernanza, donde la democracia y la sociedad civil se reconfiguran, dada la necesidad del gobierno de recuperar la confianza y credibilidad de los gobernantes, mediante la implementación de prácticas más transparentes y participativas.

Como advertencia metodológica, se establece que este documento incluye ideas que han sido desarrolladas por otros autores desde sus particulares puntos de vista y con distintos propósitos; la principal aportación de este trabajo consiste en sistematizar y analizar dichas ideas con fines didácticos.

## **Democracia y sociedad civil desde la perspectiva neoliberal**

La posmodernidad surge cuando la modernidad evidencia sus propias limitaciones, es decir, cuando se hace patente el fracaso de los ideales que promovía y que fueron impuestos por Occidente al resto del mundo, a saber: libertad, racionalidad, justicia, felicidad, igualdad, progreso y democracia.

Estas cosmovisiones emancipadoras impulsadas por la modernidad no lograron solucionar los males de la humanidad, más bien la condujeron a situaciones contrarias a las prometidas. La Ilustración no acabó con la ignorancia mediante la razón y la ciencia; el capitalismo no proporcionó la felicidad a través de la productividad y la ganancia; el marxismo no consiguió la independencia ni el gobierno del proletariado; en suma, la realidad mostró que la modernidad trajo consigo miseria, hambre, injusticia, desigualdad y guerra.

En términos llanos, la postmodernidad implica la pérdida de la confianza y la credibilidad en las ideas modernas que legitimaban su razón de ser y un cambio de época impreciso en el tiempo (Lyotard, 1987: 34).

Con la posmodernidad emerge un nuevo orden económico, político y social denominado neoliberalismo, y con ello se suscita una traslación de la razón del Estado a la razón del mercado ya que éste se constituye en el principio básico y exclusivo de la organización social; en consecuencia, las categorías políticas adquieren nuevos significados acordes a los fines de este paradigma. A continuación, se analizarán las connotaciones que adquirieron los conceptos de democracia y sociedad desde la perspectiva neoliberal.

### **Acepción neoliberal de la democracia**

Al concluir la Primera Guerra Mundial se desarrollaron las Teorías Elitistas de la Democracia, principalmente, por parte de Max Weber y Joseph Schumpeter.

Weber describía la democracia representativa como una “democracia de liderazgo plebiscitario”; de “liderazgo” porque lo que en las elecciones estaba en juego era la popularidad y credibilidad de un grupo de líderes, a saber, las élites políticas; “plebiscitaria” porque las elecciones periódicas en los países occidentales... se diferenciaban cada vez menos de los votos de confianza directos y ocasionales al gobierno (Held, 1992: 192-193).

Por su parte, Joseph Schumpeter (1983) afirma que la democracia debe entenderse como un conjunto de instituciones que garantizan una competencia electoral periódica entre políticos profesionales organizados en partidos por el liderazgo público en la sociedad

Esto significa que para la teoría elitista, la democracia es una lucha competitiva entre las élites, por lo que al ciudadano sólo le corresponde el derecho de elegir periódicamente a sus representantes con el fin de que ellos actúen y tomen decisiones a nombre suyo. De esta manera, la democracia se restringe a un formalismo, a una condición para legitimar un orden determinado.

Posteriormente, surgen las Teoría Pluralistas de la Democracia, mismas que consideraron que su esencia radicaba en la competencia y participación electoral; por ello, afirmaron que un sistema político es democrático “siempre que la

mayoría de los que toman decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar” (Huntington, 1994: 20).

Bajo este enfoque, la democracia se centra en el proceso electoral, restándole importancia al contenido de las decisiones que adopten los representantes de los electores. Esto debido a que, con el surgimiento del neoliberalismo el mundo se despolitiza, lo que significa que los individuos ya no se cohesionan a través de ideologías. En este mundo despolitizado la noción de democracia adquiere un nuevo significado y se transforma en un instrumento de la economía de mercado (democracia instrumental).

Por lo tanto, se afirma que la democracia se reduce a una cuestión electoral, es decir, a la elección de los representantes; mas no así, a la posibilidad de influir en la toma de decisiones de los mismos. De este modo, la democracia queda confinada al ámbito de las instituciones al concebirse únicamente como un mecanismo de selección de los gobernantes a partir de ciertas condiciones y garantías. La apuesta es:

Por un modelo de democracia restringida, abriendo las posibilidades del juego democrático de manera selectiva, sobre una base en sí misma contradictoria: democracia sí, pero una democracia selectiva; participación sí, pero una participación condicionada y restringida, aquella que no pone en peligro las fuerzas hegemónicas en el poder; y sobre todo, democracia y participación que no signifiquen peligro para la ampliación del modelo de reestructuración económica (Salom, 1997: 127).

A partir de esta concepción los procesos electorales son un acto individual y nunca colectivo; por ello, es una democracia de individuos y no de masas; dichos individuos se encuentran alejados entre sí y al efectuar un acto único, el de emitir su voto, dan por concluida su participación. Por lo tanto, la democracia se limita a la función legitimadora del proceso de elección de representantes, sin capacidad de conducción y reduciendo el papel del ciudadano a la de un simple votante. De este modo la democracia es al mismo tiempo incluyente y excluyente; es incluyente porque todos y cada uno de los individuos son

convocados a participar, aunque esta participación se da por finalizada después de haber emitido un voto individual y secreto; y es excluyente porque los individuos votan, pero jamás deciden ya que la toma de decisiones políticas y económicas no les corresponde a los individuos votantes, sino a la elite gobernante, que se asume como portadora del saber.

Sin embargo, la libertad de elegir a los gobernantes no es condición suficiente; “hay que admitir que no hay democracia sin ciudadanía y que no hay ciudadanía sin acuerdo, no sólo sobre procedimientos e instituciones, sino también sobre contenidos” (Touraine, 1994,330). Por lo tanto, el neoliberalismo no fomenta una democracia en el amplio sentido del término, sólo favorece una democracia restringida de tipo electoral.

La democracia moderna se caracterizó por el sometimiento del poder de unos cuantos al control, o por lo menos, a la aceptación de los muchos. No obstante, en el contexto neoliberal la democracia corre el riesgo de perder su contenido y su esencia al subordinarse a las exigencias del mercado. Si se reduce a los procedimientos electorales no es democracia en el amplio espectro de esta categoría, donde lo decisivo es que el pueblo no sólo sea el objeto a gobernar sino también el sujeto que gobierna. Dicen Chomsky y Heinz:

Mientras la democracia no sea genuinamente participativa y genere igualdad de oportunidades a todos los grupos políticos y sociales, no tendremos paz social. No basta con hacer elecciones y elegir parlamentarios y presidentes: hace falta que la sociedad realmente decida su destino y para eso es preciso que las elecciones dejen de ser un trámite y sirvan para dar vida a la verdadera democracia (Chomsky y Heinz, 1999:165-166).

Para democratizar a la democracia es necesario lograr que los ciudadanos recuperen su protagonismo en el escenario público, a fin de que elijan, decidan de manera conjunta, y llamen a cuentas a sus representantes.

### **Sociedad civil en la era del neoliberalismo**

En el modelo neoliberal, la noción de sociedad civil no tiene cabida, el interés comunitario es desplazado por el interés individual y los organismos de

intermediación entre gobernados y gobernantes tienden a desaparecer paulatinamente (sindicatos, gremios, partidos políticos, etcétera).

El desmantelamiento de estos interlocutores origina un reagrupamiento de la sociedad en nuevas formas de expresión que tienen como objetivo ejercer presión al gobierno, a fin de que sus objetivos e intereses particulares, parroquiales o de grupo, sean incluidos en la agenda pública.

Dichos intereses pueden motivar la formación de asociaciones organizadas en torno a determinados valores que salvaguardan y pretenden que sean reconocidos por el sistema institucional, por ejemplo: ecologistas, defensores de los derechos humanos, feministas, entre otros.

Y también es posible identificar grupos que se constituyen temporalmente con el propósito de solicitar la solución de problemas públicos concretos que al ser resueltos proceden a su desintegración, por ejemplo, los que demandan abasto de agua potable, reforestación de áreas verdes o disminución de tarifas del transporte; se caracterizan por un alto grado de informalidad organizativa y un bajo grado de diferenciación jerárquica, así como por el uso de tácticas poco convencionales, pero siempre legales, como modos de acción externa.

La clasificación de los grupos formales e informales que se integran a nivel de la sociedad civil es la siguiente, suscribiendo con Diamond (1994):

Económicos.- redes de asociaciones de productores y de comerciantes.

Culturales.- religiosos, étnicos, comunales y otras instituciones y asociaciones que defienden derechos colectivos, valores, fe, credos y símbolos.

Informativos y educacionales.- dedicados a la producción y difusión de conocimientos, ideas, noticias e información.

De interés.- designados para avanzar o defender los intereses comunes de orden funcional o material de sus miembros, como trabajadores, pensionados, profesionales, etcétera.

De desarrollo.- organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad.

Orientados temáticamente.- movimientos a favor de la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reforma agraria, o protección de los consumidores.

Cívicos.- que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático a través del monitoreo de los derechos humanos, educación, movilización electoral, observación, lucha contra la corrupción (Diamond, 1994: 4).

Más allá de la modalidad que adopten estas agrupaciones, lo que al modelo neoliberal le interesa es desestructurar a la sociedad civil, dotándola de un carácter despolitizado, desideologizado y desmovilizado.

Por su parte, las agrupaciones buscan relacionarse con el gobierno, pero no pretenden su afiliación, inscripción o tutela; lo que requieren son servicios, satisfactores espacios efectivos de participación y rendición de cuentas.

## **Democracia y ciudadanía en la gobernanza**

Para estar en posibilidades de comprender el significado que adoptan los conceptos de democracia y ciudadanía en la gobernanza se requiere, en primera instancia, entender en qué consiste este modelo y cuáles son sus características.

### **El modelo de la gobernanza**

En la década de los ochenta del siglo XX, surge el modelo de la nueva gestión pública, una corriente orientada a la reformulación de las estructuras y procedimientos gubernamentales con base en la incorporación de estrategias provenientes del gerencialismo privado al sector público. Su objetivo fue impulsar administraciones públicas cimentadas en los principios de eficiencia, eficacia, productividad, competitividad y calidad; por ello se implementaron acciones como el redimensionamiento del aparato burocrático; el impulso de políticas de austeridad; la digitalización de los procesos administrativos; la profesionalización de la función pública; la introducción de estándares de calidad en el gobierno, entre otros.

Diez años después, la falta de una perspectiva política en este modelo evidenció que la importación de prácticas gerenciales no había sido suficiente para recuperar la credibilidad y confianza social en el gobierno. El error consistió en

creer que la legitimidad gubernamental se lograría automáticamente al reducir los costos e incrementar los beneficios; cuando en realidad, es resultado también del ajuste entre la actuación de la función pública y un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe actuar el gobierno en un Estado democrático y de derecho.

Un poder se considera legítimo cuando se constituye y ejerce con apego a la ley; se justifica en términos de creencias y valores presentes en la sociedad, y cuando existe evidencia de su aprobación social a través de manifestaciones de consentimiento como lo son el pago de impuestos, el cumplimiento de regulaciones, la emisión de sufragios en tiempos electorales, o la participación ciudadana.

De modo paulatino se pusieron de manifiesto los años de reformismo administrativo políticamente acrítico, evidenciando que las transformaciones enfocadas al uso racional de los recursos y a la consecución de más y mejores resultados, constituían sólo una parte del cambio porque además se requería la construcción de un modelo comprometido con los valores de la sociedad. Esta exigencia fue resultado de la aparición de nuevos actores en el escenario público cuya participación se ha hecho necesaria en la toma de decisiones gubernamentales para legitimar las acciones de la administración pública, socavando con ello la legitimidad indiscutible que anteriormente caracterizaba en exclusiva al Estado. Dice Prats (2005b):

En las condiciones de complejidad, diversidad, interdependencia y dinamismo planteadas por la globalización, la realización de los intereses generales ya no puede ser el monopolio de los poderes públicos. Éstos continúan siendo los únicos titulares formalmente legítimos y los decisores últimos, pero su acción sólo resulta eficaz y legítima cuando consiguen que las decisiones públicas y su ejecución sean el resultado de una interacción entre los poderes públicos, el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil (Prats, 2005b: 145).

Bajo esta perspectiva surge el modelo de la gobernanza como estrategia complementaria a la reforma estructural y operacional de la función pública, y cuyo objetivo es el fortalecimiento de las capacidades políticas del gobierno. Y como subraya Mayntz:

La “gobernanza” se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas (Mayntz, 2005: 83).

En palabras de Aguilar (2006), se entiende por gobernanza

la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente (Aguilar, 2006: 80-81).

De lo anterior se concluye que en el modelo de gobernanza, tanto el ejercicio del poder como la gestión pública se descentralizan, debido a la incursión de nuevos actores sociales y privados en el proceso decisorio público. El fin último es que el gobierno comparta con otros agentes la responsabilidad del interés colectivo, así como la complejidad de las problemáticas sociales dado que no puede ni deben hacerlo todo.

En esta forma de gobierno la acción pública —entendida como la definición de problemas, toma de decisiones, implementación y evaluación— no representa un ejercicio aislado de la elite político-administrativa, sino que deriva de la adopción de formas diversas de coordinación a distintos niveles y con múltiples actores, cuyo resultado depende de la capacidad de estos actores para definir un espacio común, para movilizar expertos de orígenes diversos, y para concretar modos de responsabilidad y legitimación de las decisiones tomadas.

Diversos autores como Uvalle (2014), Prats (2005a), Canto (2010), Aguilar (2013), han descrito las características de la gobernanza; recapitulando aquellas que son comunes en los distintos análisis, se concluye que las más representativas son las siguientes:

a) *Inexistencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de manera monopólica:*

Implica el involucramiento de nuevos actores en el quehacer público, dado la presencia de una sociedad cada vez más plural que requiere la solución a demandas y necesidades complejas. Mediante acciones de coordinación, negociación y comunicación entre dichos actores se incrementa la eficacia de las políticas que dan respuesta a las pretensiones sociales. Es por ello que la gobernanza se entiende como “un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación y la proximidad” (Blanco y Gomá, 2003: 6).

Cada actor se integra con poderes, intereses y recursos propios que son indispensables para la resolución de las problemáticas públicas. El gobierno, por su parte, ya no es director sino coordinador, facilitador y estimulador de los agentes sociales, para que éstos se auto-organicen, colaboren entre sí y con sus gobernantes, y se corresponsabilicen en la producción de bienes colectivos. Esta visión reemplaza la actuación unicentrada del gobierno por una actuación consensuada del sector privado y la sociedad civil, donde los ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias en interrelación con las autoridades.

Aun cuando la puesta en marcha de un modelo de gobernanza resulta más viable en la medida que existen organizaciones sociales fuertes, es muy importante aclarar que el gobierno tiene un rol relevante e inaplazable, ya que pese a los vínculos que se establecen a nivel de la sociedad civil, los gobernantes son responsables de dirigir y coordinar estos esfuerzos, dado que buena parte de las organizaciones no muestran una aceptable capacidad o disposición para resolver sus problemas y autorregularse.

Se requiere, nos dice Aguilar, de una instancia de gobierno con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los problemas centrales de toda acción colectiva:

que exista cooperación y que la cooperación sea eficaz respecto de sus objetivos, de modo que se controle tanto el conflicto como el parasitismo y oportunismo que anidan en toda acción colectiva. Aunque es pensable la propuesta de “gobernanza sin gobierno” es improbable e impropio en sociedades pluralistas y en sociedades de masa o de

grandes números, aunque pudiera valer para grupos reducidos de capacidades desarrolladas y fuerte motivación, que no requieren de autoridad para definir y respetar sus normas de convivencia y realizar sus intereses particulares (Aguilar, 2013: 10).

En ese sentido, la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, pero sí replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política y administrativa.

*b) Interdependencia entre los actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir resultados:*

Cuando el aparato público funciona bajo la lógica de la gobernanza se fomenta la participación de la ciudadanía en las políticas (plural), más que en la política (singular), para contribuir al incremento del rendimiento institucional y la generación de acuerdos, siendo más probable que dicha participación se realice a través de redes de actores, y en menor grado por parte de ciudadanos activos que quieran participar de manera individual.

Según Börzel (1988), una red es

un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos (Börzel, 1988: 254).

Por lo tanto, las redes son algo más que un mecanismo de intermediación de intereses o de influencia en los asuntos públicos por parte de agentes privados y sociales; más bien implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y ejecución de las políticas, ya que suponen la adopción de acuerdos de los que se deriva un trabajo conjunto de todos los actores —públicos y no públicos— para la consecución del interés general, que es común a todos ellos. Las redes surgen por la existencia de una dependencia mutua entre los recursos dispersos que poseen los diferentes actores, lo que requiere

necesariamente el reconocimiento de interacciones más o menos sostenidas con cierto grado de estabilidad y permanencia.

La gobernanza es, por tanto:

La suma de las numerosas maneras de cómo los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso de acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que la gente y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad (*The Coimission on Global Governance* de la OCDE, citada en Aguilar, 2002: 103-104).

*c) Rediseño organizacional del gobierno en lo relativo a sus procedimientos e instrumentos de gestión:*

La administración pública es indispensable en la gobernanza; su estructura orgánica, procesos operativos, modalidades de gestión y funcionarios son imprescindibles para que el gobierno genere los resultados de beneficio social esperados. Si el aparato público tiene deficiencias institucionales y funcionales que impiden o limitan la efectividad de las tareas de gobierno, se corre el riesgo político del cuestionamiento por parte de los diferentes sectores sociales, así como un desempeño gubernamental improductivo.

Por ello se requiere un cambio en el funcionamiento de las estructuras administrativas, tales como: perfiles competenciales de los gerentes públicos, visión estratégica, gestión de conflictos, construcción de consensos, transparencia y rendición de cuentas. Los servidores públicos, por su parte, deben trabajar de forma asociada y colaborativa con los distintos órdenes y poderes de gobierno y también con las organizaciones sociales y privadas, siendo capaces de dialogar, negociar y consensuar con estos actores para desarrollar trabajos conjuntos bajo el principio de corresponsabilidad.

A través de la gobernanza se pretende recuperar la naturaleza pública y política de la administración pública, entendido este proceso como

la legalidad de la elección, designación y actuación de las autoridades y los funcionarios, lo que significa combatir la arbitrariedad, la

discrecionalidad, la excepción, la discriminación en el trato y la impunidad, el ejercicio legalmente respetuoso de los recursos públicos, que se traduce en bloquear cualquier forma de patrimonialismo y corrupción, el acceso a la información sobre la actuación del gobierno y las condiciones de la sociedad, así como la rendición de cuentas al público ciudadano mediante la cual los gobernantes informan y justifican las razones que sustentan las decisiones del gobierno y los resultados alcanzados por su acción. [Se entiende asimismo como]... la exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad perseveren incansablemente en su orientación hacia el interés y beneficio público de la comunidad política... y la exigencia de que los ciudadanos tomen parte en la deliberación de los asuntos públicos y de la puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas (Aguilar, 2006: 42).

### **Democracia participativa y gobernanza**

Durante años, la democracia representativa se consideró la alternativa más viable de gobierno, siendo los partidos políticos y las elecciones periódicas las condiciones necesarias para su funcionamiento. Fue así que la democracia quedó confinada al ámbito de las instituciones, concibiéndose únicamente como un mecanismo de selección de los gobernantes a partir de ciertas condiciones y garantías, reduciendo el papel del ciudadano a la de un simple votante.

Sin embargo, desde la década de los ochenta surge la democracia participativa como una opción ante la falta de credibilidad social en la política, a la que se empezó a concebir como algo valorativamente negativo, asociada a la corrupción, el engaño, la arbitrariedad, la violencia y la impunidad.

Para algunos teóricos, la democracia participativa es un complemento a la democracia representativa y se entiende como un llamado directo a los ciudadanos a través de los esquemas de plebiscito, referéndum, iniciativa o consulta; sin embargo, se han desarrollado otras modalidades de asociación ciudadana para involucrarse en los procesos decisorios públicos, como son: los presupuestos participativos, las veedurías, la contraloría social, los consejos consultivos, entre otros.

De manera general, se observa una multiplicidad de conceptos y nociones que se emplean para definir democracia participativa. En Europa y, sobre todo, en Francia, se asocia democracia participativa con

“democracia local”, mientras que en América Latina se la asocia con la expresión “democracia directa” (Massal, 2010: 82).

Por lo tanto, la democracia participativa consiste en el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos para participar activamente en los asuntos públicos, constituyéndose en sujetos de las decisiones que los afectan, al ejercer mayor control de la gestión pública y exigir transparencia y rendición de cuentas por parte de sus gobernantes.

La transparencia se define como la práctica de poner a disposición del público la información de las instituciones de gobierno, salvo aquella que se clasifica como confidencial o reservada. Al respecto, cabe señalar que la transparencia no debe concebirse como un simple proceso mecánico de clasificación, sistematización, difusión y acceso a la información pública. La transparencia debe vincularse “necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente, donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de la política” (Arellano, 2008).

En ese sentido el valor de la transparencia radica en la capacidad que les otorga a los actores, gubernamentales y no gubernamentales, para actuar a partir de la disponibilidad de la información. Porque una política de transparencia adecuadamente comprendida genera condiciones para que la relación entre individuos y grupos al interior de una organización gubernamental, y hacia fuera de ella, sea más efectiva, responsable y oportuna.

Esta característica de los gobiernos contemporáneos ha transitado por tres generaciones: la transparencia para saber, la transparencia para resolver y la transparencia para resolver en colaboración (Guerrero, 2008).

La transparencia para saber es característica de las democracias jóvenes; se basa en el principio de que los ciudadanos poseen el derecho de acceso a la información pública; posibilita la rendición de cuentas porque permite que los gobernados conozcan, critiquen y denuncien la actuación de los gobernantes; contribuye a reducir los actos de corrupción en las agencias gubernamentales dado que fomenta la deliberación sobre las acciones públicas; se enfrenta al riesgo del desinterés o falta de iniciativa por parte de los ciudadanos a solicitar información, así como a la falta de calidad o relevancia de la información que se entrega al solicitante en el caso de que haya ejercido este derecho.

La transparencia para resolver opera en países con democracias avanzadas; está enfocada a solucionar problemas específicos de interés público; funciona bajo la lógica de que ni el mercado ni la democracia generan automáticamente la información necesaria para que los ciudadanos tomen óptimas decisiones sobre los bienes y servicios que reciben; por ello, el gobierno y los entes privados publican de manera proactiva información socialmente útil, que le permite a la sociedad tomar mejores decisiones en temas de interés personal o de grupo; reduce riesgos o problemas en el funcionamiento de áreas como salud, seguridad pública y estabilidad financiera, además de mejorar el desempeño de los sectores educativo, seguridad social, entre otros; también reduce pérdidas económicas a los inversionistas, mejora la calidad de los servicios públicos y combate la corrupción. Existe el riesgo de que se ofrezca a los ciudadanos información confusa, incompleta, irrelevante o difícil de interpretar, lo que podría originar que tomen decisiones incorrectas que compliquen los problemas en vez de solucionarlos.

La transparencia para resolver en colaboración es propia de las democracias más avanzadas; parte de la idea de que los ciudadanos tienen capacidad de auto-organización y acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, que les permiten producir, distribuir e intercambiar a gran escala información detallada y suficiente sobre la calidad de innumerables bienes y servicios; de esta manera acelera el aprendizaje de los ciudadanos sobre su nuevo rol de agentes activos que intercambian información de interés general, en formatos abiertos, haciendo uso de la tecnología; tiene como riesgos el engaño y la manipulación de los usuarios poco experimentados que consideren información falsa como verdadera, además de la posibilidad de generar temor o psicosis colectivas al magnificar distorsiones informativas originadas de manera accidental o intencional.

En un contexto de gobernanza, la transparencia se concibe como aquella información valiosa que generan el gobierno y la sociedad, que es de utilidad pública e interés social, porque está disponible para los ciudadanos de manera oportuna y por iniciativa de la propia administración en sus sitios web oficiales —aun cuando no haya sido solicitada expresamente— bajo licencias de uso abierto y en formatos accesibles que posibilitan su utilización, re-utilización y distribución con el objetivo de que se impulse a partir de ella, más ideas que generen nuevos datos, conocimientos o servicios. Es decir, el modelo de gobernanza requiere una transparencia de tercera generación que le permita al

ciudadano no sólo saber lo que hace su gobierno sino ante todo, resolver en colaboración con él.

La transparencia, a su vez, dota de una perspectiva amplia a la denominada rendición de cuentas, la cual deja de ser un proceso unidireccional del gobierno para convertirse en un acto que, además de explicaciones, implica responsabilidades para los servidores públicos, en función de las expectativas convenidas.

La rendición de cuentas nos remite a que en la década de los noventa, los teóricos del *new public management* consideraron que entre más poder se delegaba a los funcionarios públicos, debía corresponder una mayor exigencia de un desempeño responsable frente a las autoridades gubernamentales, a las agencias públicas encargadas del control administrativo y a los gobernados.

A partir de estos principios, la producción científica elaboró definiciones y tipologías para explicar el concepto *accountability*; sin embargo, al tratar de traducirlo se propusieron una serie de términos que no explican exactamente su sentido original, surgiendo como equivalentes las nociones de responsabilidad, responsabilización y responsabilidad (Oslak, 2003: 2-3).

En estos tres términos se explica la relación que se establece entre los actores involucrados en la *accountability*, pudiéndose distinguir a un “principal o mandante” y al “agente o mandatario”; el primero encomienda al segundo la generación de bienes o servicios a cambio de una recompensa material o moral, y para ello le entrega recursos.

La responsabilidad es aquella que es asumida por un agente frente a un principal.

La responsabilización es el acto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos previamente; es una relación donde el agente es sometido por otro(s) a un proceso de rendición de cuentas en función de compromisos u obligaciones que adquirió al hacerse cargo de alguna gestión en el marco de un contrato (explícito o implícito). Implica la existencia de mecanismos institucionales para evitar el ejercicio discrecional por parte del agente, ya que el principal le exigirá que responda por el cumplimiento de la responsabilidad asumida, por los productos entregados, las metas alcanzadas, los resultados logrados, los recursos invertidos, o por todo en su conjunto. Conlleva una penalización por incumplimiento o bien, un reconocimiento por los logros alcanzados.

La responsabilidad es la acción de rendir cuentas por parte del agente por su propia voluntad, como resultado de un mandato moral o una convicción ética; por ello, el principal no necesita imponer una exigencia. No requiere la mediación de otro sujeto para que el agente asuma los compromisos y obligaciones de generar resultados, porque la obligación forma parte de sus valores. El acto de rendir cuentas precede al de asumir la responsabilidad y al hecho de que sea sometido a una responsabilización.

En suma, si la transparencia implica el desempeño evidente del gobierno de cara a la sociedad, la rendición de cuentas se refiere al deber gubernamental de presentar a la comunidad el resultado de su gestión. En otros términos, la rendición de cuentas constituye la faceta instrumental de la transparencia como requisito democrático.

Es por ello que ambos procedimientos —transparencia y rendición de cuentas— se convierten en condiciones indispensables para el fomento de una mayor vinculación entre gobierno y sociedad sobre las bases de la credibilidad y la confianza; la puesta en marcha de pesos y contrapesos que evitan el abuso en el ejercicio del gobierno, y el involucramiento de la ciudadanía en temas de interés colectivo.

Por otro lado, si bien es cierto que la transparencia y la rendición de cuentas son en primera instancia responsabilidad de los gobernantes, los gobernados debieran ser los más interesados en hacer uso de esos derechos para fines del bienestar común. En ese sentido, el reto para la sociedad consiste en hacer de la transparencia y la rendición de cuentas prácticas universales y no particulares; permanentes y no excepcionales; cotidianas y no circunstanciales. Para el logro de tales propósitos, se requiere un incremento en la participación ciudadana y mayor corresponsabilidad social con el gobierno.

### **Ciudadanía y participación ciudadana en la gobernanza**

Como ya se dijo anteriormente, la participación ciudadana no debe limitarse exclusivamente a la elección de representantes, sino que debe trascender del acto de votar al acto de decidir, no sólo porque es obligación de los gobernantes permitir el ingreso ciudadano al proceso de decisiones públicas, sino por los beneficios, tanto gubernamentales como sociales, que de ello derivan:

La participación ciudadana sin ser la panacea de la problemática social, es importante por cuanto representa un punto de partida que permite dar una nueva forma y contenido a la gestión pública; constituye una medida innovadora en la que gobierno y sociedad trabajan conjuntamente en la búsqueda del desarrollo del bienestar social; amplía la base social y favorece la gobernabilidad; propicia el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de servicios; crea un flujo de información útil que puede ser clave para la gestión; promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad; genera sustentabilidad de mediano y largo plazo de los proyectos; fomenta el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos, entre otros importantes aspectos (Morales, 1997: 61).

Por lo tanto, es en la gestión pública donde la participación ciudadana encuentra su espacio de mayor expresión y donde existen más posibilidades para su práctica. Sin embargo, la aspiración a una ciudadanía más dispuesta a participar, exige que ésta se encuentre informada, comprometida y sea responsable.

Desde la óptica de la gobernanza, el compromiso de la participación ciudadana es mutuo entre gobierno y sociedad; el primero está obligado a abrir canales efectivos para la participación permanente de la ciudadanía. Mientras que la sociedad debe concientizarse que su involucramiento en las tareas del gobierno no es sólo un derecho, sino también una obligación. La intervención de la ciudadanía reactiva el compromiso social de los gobernantes al percatarse que son observados y, al mismo tiempo, apoyados por aquellos que finalmente fueron quienes decidieron que ejercieran el poder público. "Dicho de otra manera, la participación tiene un doble objetivo: incorporar las demandas de la población al quehacer gubernamental y asegurar que éste sea vigilado tanto por las propias instituciones que tienen dicha encomienda, como por las diferentes agencias de la sociedad civil" (Peschard, 2006: 9).

Una democracia madura, de naturaleza participativa, se caracteriza por la capacidad del aparato estatal para dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan; se trata de un proceso bidireccional que incluye facultades y responsabilidades. En ese

sentido, la ciudadanía puede analizarse en dos vertientes: la titularidad de derechos y el ejercicio activo de las personas en el destino de la sociedad.

*a) Ciudadanía como titularidad de derechos*

Los derechos que implica la ciudadanía se clasifican en tres categorías: civiles, políticos y sociales. Incluyen una contraparte de obligaciones de la misma naturaleza y requieren la pertenencia a una comunidad política determinada, en este caso al Estado-nación. Esta perspectiva implica una interacción y compromiso entre el Estado y los ciudadanos, donde aquél tiene el deber de garantizar a éstos el ejercicio de sus derechos y la sociedad está obligada a cumplir ciertos deberes.

Los derechos civiles (s. XVIII): surgen de las ideas impulsadas por la Ilustración y los movimientos revolucionarios independentistas de la segunda mitad del siglo XVIII; definen un orden deseable de convivencia y garantizan las libertades básicas de todo hombre —física, de expresión, de pensamiento, de culto, de reunión—, así como la posibilidad de poseer títulos de propiedad, firmar contratos y exigir justicia.

Los derechos políticos (s. XIX): su adquisición no implicó la creación de nuevas facultades sino la ampliación de las ya existentes, a otros segmentos de la población. Se caracterizan por la posibilidad que le otorgaron al ciudadano de participar en los asuntos políticos de un país mediante la elección de representantes entre varias alternativas a través del sufragio libre y secreto, o actuar como mandatarios siendo votados. Básicamente implican participar en el ejercicio del poder político mediante los derechos a elegir, a ser electo y a votar.

Los derechos sociales (s. XX): se refieren a la prerrogativa de las personas a gozar de un nivel mínimo de bienestar y seguridad social que deben ser asegurados por el Estado como facultad del consentimiento que los ciudadanos han dado para ser gobernados por determinadas autoridades. Abarcan el acceso a la educación laica y gratuita, la protección de la salud, el disfrute de una vivienda digna, la posibilidad de una alimentación básica, la posibilidad de contar con un trabajo decoroso con justa retribución, y en general la cobertura de necesidades elementales.

Cabe destacar que la evolución de los derechos ciudadanos es coincidente con el avance del modo capitalista de producción, por lo que es necesario analizar la manera en que coexisten los principios característicos —y opuestos— de

cada esfera (igualdad *vs* desigualdad) y la consecuente disparidad social generada.

La naturaleza de los derechos civiles y políticos los hacen compatibles y necesarios para los fines capitalistas; por un lado, la ciudadanía civil permitió romper el *status quo* de la organización socioeconómica que prevaleció en la premodernidad, ya que el derecho a la propiedad permitió la acumulación de capital y el de libertad facultó trabajar donde y para quien se deseara; el derecho de igualdad eliminó los estamentos y concibió la estratificación social bajo una nueva perspectiva emergiendo así la clase burguesa.

Por otro lado, la ciudadanía política desarrolló un sentido de identidad y pertenencia a la nación constituida y este ámbito territorial representó la base del mercado interno, logrando que la valorización del capital se circunscribiera a dicho espacio.

Es por ello que los derechos civiles y políticos fueron funcionalmente compatibles y necesarios para los intereses del capitalismo pues, aunque garantizan facultades legales, no obligan a crear condiciones para ejercerlos; en ese sentido, se limitan a ser argumentos jurídicos para legitimar al mercado.

Con el advenimiento del Estado interventor y los derechos sociales, surge la posibilidad de atenuar la relación conflictiva entre esos dos sistemas, ya que estos derechos tienen la función de mitigar la desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social, así como las diferencias de clase.

La concepción de la ciudadanía como un conjunto de derechos y deberes dominó la reflexión teórica a lo largo de varias décadas —desde el inicio de la posguerra hasta el declive del intervencionismo estatal.

No obstante, la titularidad de derechos implica exigibilidad y no necesariamente participación, es decir, los ciudadanos reciben del Estado la garantía de sus derechos civiles, políticos y sociales por lo que pueden exigirle la falta de éstos o bien, la libertad para practicarlos.

Actualmente, la ciudadanía se relaciona con el ejercicio de estos derechos en la esfera de lo público a través de la participación de la sociedad en los asuntos de la colectividad, pues sólo de esta manera será factible la democracia participativa.

b) *Ciudadanía como participación en la vida pública*

Esta vertiente de la ciudadanía se refiere a la capacidad de las personas para construir espacios e intereses comunes a partir de su involucramiento consciente y activo en el ámbito público. Implica que los ciudadanos participen, se responsabilicen y cooperen en los asuntos de la esfera público-social al tiempo que exigen transparencia y rendición de cuentas en el ámbito público-político.

Desde la perspectiva de Bustelo (1998), en la esfera de la vida pública, el objetivo es transitar de una Ciudadanía Asistida a una Ciudadanía Emancipada.

*Ciudadanía Asistida.*- es característica del modelo neoliberal; reconoce a la sociedad como un conjunto de sujetos con intereses particulares que actúan a partir de valores como el individualismo, pragmatismo y egoísmo, por lo que no existe ningún tipo de vinculación entre los miembros; impide el desarrollo de una comunidad con prácticas, costumbres y valores compartidos, es decir, no hay bienestar común; promueve como arquetipo la figura del *homo economicus* pues está cierto de que éste, al maximizar su beneficio individual automáticamente, beneficia al conjunto social; asume como interés superior el del mercado, por ello no hay preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza; considera "naturales" las desigualdades sociales, y por lo mismo determina que los pobres únicamente deben ser asistidos en su desarrollo mediante instituciones transitorias.

Este tipo de ciudadanía pugna por una presencia mínima del Estado; concibe al mercado como el mecanismo autorregulatorio por excelencia; fomenta principalmente los derechos civiles, restringe los derechos políticos a la emisión del sufragio y los derechos sociales no son demandables; en suma, la ciudadanía se encuentra excluida de la política, y ésta privatiza la esfera pública adjudicándose el poder de decisión e impidiendo la participación social al no reconocer la existencia del conglomerado y fomentar el individualismo.

*Ciudadanía Emancipada.*- está ligada a la naturaleza asistencial del Estado; concibe a las personas en su doble dimensión (individual y societal), lo que implica que no desconoce la existencia de individuos con intereses privados pero antepone como prioridades a la sociedad, el bienestar público y la preocupación por el interés del conjunto (bien común); consecuentemente, busca ampliar el campo de las personas para que accedan a las oportunidades que les permitan su superación y desarrollo; se enfoca a lograr la igualdad social, entendida como el derecho de las personas a tener las mismas oportunidades para acceder

a los bienes social y económicamente relevantes (en este caso igualdad implica equidad y justicia distributiva).

Desde esta perspectiva, se considera a los derechos sociales como el factor que emancipa a los individuos de las necesidades materiales, es decir, la ciudadanía social es habilitante de las ciudadanía civil y política. Porque la igualdad, la libertad y la propiedad sólo son posibles cuando existen condiciones materiales que permiten efectivizar su titularidad. Y el interés en los asuntos públicos dejará de limitarse a la elección de representantes mediante un voto, cuando se abran canales que hagan posible una auténtica participación ciudadana en los procesos decisorios públicos que orienten las acciones de gobierno hacia los temas de interés social. El objetivo de una ciudadanía emancipada es que las personas no sean objeto de tratamiento e intervención del Estado o del mercado, sino actores en su doble dimensión.

## Conclusiones

Dadas las características del contexto actual, es necesario que los derechos sociales adquieran una nueva connotación y reviertan el carácter pasivo que los distinguió en la modernidad. Hoy deben ser más que una obligación del Estado a otorgar satisfactores; se requiere recuperar la noción de ciudadanía activa y corresponsable, contraria a la ciudadanía asistida e indiferente que prevaleció durante el Estado interventor.

Lo anterior sólo será posible si se replantean los papeles del Estado, la democracia y la ciudadanía. El Estado debe ofrecer un clima de confianza que permita enfrentar los efectos negativos generados por el mercado, articulando las fuerzas e intereses endógenos como condición esencial para que sea más competitivo y fuerte hacia el exterior.

Su característica fundamental debe ser la de un Estado democrático en el amplio sentido de la palabra ya que, mientras promueva una democracia restringida, ésta sólo será funcional a los intereses del mercado y no así, a los intereses de la sociedad en su conjunto. En este sentido, es indispensable que la democracia no se limite a una función legitimadora del poder público sin capacidad de conducción ni injerencia en el mismo, ni tampoco que se reduzca el papel del ciudadano a la de un simple votante.

Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales, mas no así a promover y garantizar el ejercicio ciudadano. La democracia requiere de una estatalidad fuerte que asegure la universalidad de los derechos y una ciudadanía libre y autónoma tanto de los atavismos comerciales del mercado como de las acciones paternalistas del Estado; una ciudadanía adulta, madura, corresponsable, que asuma su protagonismo en el escenario público y participe en la construcción colectiva de la sociedad.

Como lo afirma Canto Chac (2010), para construir ciudadanía se exige “el desarrollo de la conciencia de tener derechos cuya garantía es obligación del Estado, que también son derechos de intervención en la construcción de la vida pública de múltiples maneras: informándose, deliberando, interactuando con el gobierno o vigilándolo”.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (Septiembre 2002). “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI”. En *POSTData*. Núm. 8.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Gobierno y administración pública*. México: FCE-CONACULTA.
- Arellano, D. (2008). “Transparencia y organizaciones gubernamentales”. En Ackerman, John M. (Coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: CETA-Cámara de Diputados-UdG-IIJ/UNAM/Siglo XXI.
- Blanco, I. y Ricard, G. (2003, primer semestre). “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”. En *Gestión y política pública*, XII (1).
- Börzel, T. (1998). “Organización de Babilonia: sobre las diferentes concepciones de las redes de políticas”. Citado en Cerrillo I. Martínez, Agusti (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bustelo, E. (1998). “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”. En Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto. *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Colombia: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-Santillana.

- Canto, M. (2010). "Introducción". En *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Col. Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Núm. 04.
- Chomsky, N. y Dieterich, H. (1999). *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. México: Joaquín Mortiz.
- Diamond, L. (Julio 1994). "Repensando la sociedad civil: hacia la consolidación democrática". En *Journal of Democracy*, 5(3).
- Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: NOSTRA Ediciones.
- Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. México: Alianza.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós.
- Lyotard, J. (1987). *La condición postmoderna*. España: Cátedra.
- Massal, J. (2010, mayo-agosto). "Democracia participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI". En *Análisis Político* (69).
- Mayntz, R. (2005). "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En Cerrillo I. Martínez, Agusti (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Morales, M. (Diciembre, 1997). "La democratización de la administración pública". En Martínez Cabañas, Gustavo (Dir.). *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Participación social y ciudadana*, (58).
- Oszlak, O. (2003, 28 al 31 de octubre). "¿Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un estado responsable". En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Peschard, J. (2006). "Prólogo". En Selee, Andrew D. y Leticia, Santín del Río (Coords.). *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*. Estados Unidos: Woodrow Wilson International Center for Scholars-Ágora Gabinete de Análisis e Investigación para el Desarrollo, S.C.
- Prats, J. (2005a). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats, J. (2005b). "Modos de gobernanza de las sociedades globales". En Cerrillo I. Martínez, Agusti (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Salom, G. (1997). "Solidaridad, participación y democracia: Una lectura crítica". En Abascal, J. y Basaldúa, J. *Sociedad civil e incertidumbre*. México: UIA.
- Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. España: Orbis.
- Touraine, A. (1994). *¿Qué es la democracia?* Argentina: FCE.
- Uvalle, R. (2014). "Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo". En Moreno Espinosa, Roberto (Coord.). *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. México: UAEM-IAPEM.