

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sergio A. Valls Hernández
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y
ex consejero del Consejo de la Judicatura Federal (México).

La globalización de las relaciones sociales plantea la redefinición del papel del Estado social de Derecho con respecto a los ciudadanos. De ahí que desde finales del siglo XX se haya propuesto el replanteamiento de las funciones, límites, poderes y competencias de esta forma de Estado.

Esta reformulación del papel que juega el Estado y los órganos de representación comienza a inquietar al ciudadano, a partir de que ha emitido el voto para la integración del poder social, que ha concluido su intervención formal en el proceso electoral, puesto que no se conforma con que su participación en la “*res publica*” se agote con ese acto.

La globalización definida como un cambio radical del entorno que se vuelve más fluido e inestable o como una fuerza homogeneizadora que disminuye la fuerza del estado nación y sus capacidades, provoca que se desborden los patrones tradicionales de lo que se espera obtener del Estado y del individuo, porque el primero pierde su centralidad y el segundo adquiere importancia.

La globalización enmarca el fenómeno de una participación ciudadana que va más allá del escenario de la lucha política-electoral, la conquista por el poder, y se vincula con el ejercicio del mismo, es decir, con la actividad de la Administración pública.

En estas circunstancias, el interés del ciudadano no se constriñe a elegir al titular o a los dirigentes de la Administración pública y a los integrantes de los órganos de representación popular que constitucionalmente realizan funciones de contrapeso. Ahora el interés ciudadano pretende, además, influir en las políticas públicas que pueden afectar su entorno o provocar aquellas que lo beneficien. Este interés se manifiesta con mayor fuerza en los llamados servicios públicos básicos, contenidos en el artículo 115 constitucional, fracción III, a saber, agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, entre otros.

En los años setenta, la legítima demanda de la sociedad de colaborar con la Administración pública y la necesidad de esta última de establecer canales de comunicación institucionales, con la población beneficiada-afectada por sus acciones, condujeron a que se crearán organismos de enlace entre las autoridades y la comunidad. Por ejemplo, en la ciudad de México se constituyó el Consejo Consultivo del Distrito Federal y las juntas de vecinos integradas por quienes viven en una misma colonia, unidades habitacionales y manzanas, a través de procesos de elecciones indirectas. Este tipo de

órganos colaboraba con las autoridades, pero carecía de funciones de autoridad, gestión o representación. Además, los cargos eran honoríficos y los consejeros no recibían remuneración por su desempeño.

Sin embargo, la profundización de la globalización, reflejada en el dinamismo de las relaciones Administración-ciudadano, así como en la multiplicación de los puntos de contacto entre las autoridades y los grupos de ciudadanos, la llamada pérdida de la centralidad, provocó que estos intentos de institucionalización de la participación ciudadana fracasaran por ser insuficientes.

Esta insuficiencia iba en contrasentido con una sociedad cada vez más interesada en vigilar la actuación de la Administración pública. Esta actitud se percibió, desde la tradición burocrática, como una “invasión” de las funciones reservadas a la autoridad, como la irreverencia, el caos o la inconformidad frente a cualquier decisión estatal.

La globalización trae como consecuencia que la Administración pública, tiene que compartir la toma de decisiones con actores relacionados con el mercado o la llamada sociedad civil, ajenos a los grupos de vecinos organizados por la autoridad. La Administración pública se muestra incapaz de controlar la totalidad de las variables que se presentan en un problema social y debe aprender a compartir la responsabilidad en la búsqueda de soluciones.

En este contexto, los ciudadanos, sin importar su posición ideológica, religiosa o económica, se organizan para defender un interés difuso y temporal, no forman instituciones, ni establecen compromisos permanentes. No existe, en principio, un móvil partidista o relacionado con la obtención de una representación política.

Así las formas de participación ciudadana se transforman, se expresan con mayor fuerza, se sacuden el control “institucional”, rompen los esquemas clientelares y encuentran su motor principal en la satisfacción de las necesidades del individuo o las de un grupo sin una organización jurídica o política permanente.

La participación ciudadana se llega a identificar con la imagen de una sociedad permanentemente insatisfecha y movilizadora para proteger intereses relacionados con la defensa de un microcosmos, que si bien es legítima puede ser contraria al beneficio de un núcleo de población más amplio. Los ejemplos se multiplican en los últimos años en la Ciudad de México, así cuando la autoridad anuncia un proyecto de construcción de una nueva línea del servicio de transporte colectivo “metro”, un grupo de vecinos se opone a que la ruta de esa línea atravesase la colonia en la que viven.

En este contexto, se explica la importancia de distinguir entre lo que corresponde a un grupo de individuos representantes del poder social, titulares de los órganos del Estado, que se rigen por el principio estricto de legalidad y respeto al Estado de derecho, y quienes son los interesados en la “*res publica*” en la que los propósitos de la participación ciudadana se expresan en la consecución del bienestar individual y colectivo y, por lo tanto, su actividad no necesariamente debe estar definida por el concepto de competencia.

Los primeros, los servidores públicos, están obligados a restringir su actuación al conocimiento de asuntos que sean planteados por las personas que posean un interés legítimo tutelado por el orden jurídico y los segundos basan su actuación en la defensa de intereses simples y difusos, que carecen de un titular legítimo para defenderlos o que, existiendo éste, no tiene incentivos para oponerlos a la autoridad.

La respuesta formal, propia de una teoría jurídica dogmática, a la necesidad de incorporar la participación ciudadana al trabajo de la Administración pública, se limita a relacionar al individuo con lo estatal a través del orden jurídico, se reduce a reconocer peticiones sólo si se encuentran protegidas por la Constitución y las leyes que deriven de ésta, en los términos establecidos por su artículo 133. En esta perspectiva, y sólo en ésta, la única participación ciudadana aceptable es la que se presenta en la integración de los órganos del estado, en las elecciones, porque lo público es lo estatal, y quienes defienden el interés de la mayoría son los titulares de los órganos del Estado, los representantes del ciudadano y son, por tanto, quienes determinan lo deseable para el bienestar colectivo.

En perspectiva, lo público es un concepto más amplio que lo estatal y se refiere a toda actividad encaminada hacia la consecución del interés colectivo, sin que sea trascendente el órgano o agente que lo realice, es decir, todo lo gestionado, mediante una acción positiva para obtener los fines de seguridad, progreso o bienestar de la comunidad, contribuirá a la conservación del orden político y, por lo tanto, será público. Bajo esta forma de pensar la participación ciudadana no es un mal que deba controlarse, sino al contrario una manera indispensable de integrar lo que debe entenderse por bienestar colectivo.

En esta visión, el sector público son las organizaciones estatales, depositarias del poder social por disposición constitucional, más el conjunto de organizaciones que cooperan en la definición y consecución del interés general. En el tema que me ocupa, se puede afirmar que lo público es la Administración pública más la participación ciudadana.

En este sentido, en el ámbito federal se ha fomentado y apoyado a la participación ciudadana con la elaboración y reforma de leyes. La Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil, la Ley general del desarrollo social y la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Todas son la expresión institucional de esta nueva visión de la gestión pública.

En el ámbito estatal, hay un interés creciente en el desarrollo de mecanismos propios de comunicación Administración-ciudadano que retroalimenta y regionaliza a las necesidades propias de la cultura local.

El modelo democrático de régimen político se distingue de otros por sus instituciones que permiten una amplia participación de la sociedad civil en lo público. Es, por lo tanto, deseable que el sector público no se reduzca a lo estatal y que la sociedad civil se fortalezca como una forma de organización de las personas para cooperar en el bienestar colectivo.

En los últimos tres lustros, en México, la separación entre la sociedad y el Estado, se va modificando por una ósmosis recíproca derivada del necesario acercamiento entre el poder y la comunidad, acercamiento que se da por la creciente participación de los particulares en el ejercicio de la Administración pública e, incluso, en los procesos de toma de decisión.

Esto se agudiza si se parte del hecho que no hay límites apriorísticos que separen el interés público y el privado. ¿Qué tan pública es la pretensión de un individuo o de un grupo de que su entorno físico no sea afectado por la cercanía de una estación del transporte colectivo? ¿El interés público se puede medir por el número de personas beneficiadas en oposición a las personas perjudicadas?

El modelo democrático, desde la perspectiva de la nueva gestión pública, propone como ideal una administración con enfoque de *marketing público*. La presenta como una forma opuesta a la burocrática y, por lo tanto, utiliza técnicas que permiten conocer las necesidades, percepciones, preferencias o la satisfacción de su público objetivo e incluso anima a solicitar información, presentar sugerencias y a manifestar su opinión de manera formal y sistemática. Con estas herramientas se considera que se facilita el intercambio entre una organización pública y los ciudadanos clientes.

El concepto de intercambio es básico para entender la racionalidad tras este enfoque.

El ser humano como ente racional maximiza sus beneficios, a partir de la información disponible, es decir, busca las relaciones, actividades y servicios que representan un bien o satisfacen sus

necesidades y la Administración pública, su legitimación. Es así como tanto los ciudadanos, como la Administración, requieren beneficios mutuos que incentiven el intercambio.

Este enfoque alude a las relaciones jurídicas mixtas, en las cuales aparecen conjuntamente el Derecho público y el Derecho privado. En estas relaciones jurídicas se identifican dos etapas procedimentales: la primera que se refiere “al qué” pertenece al Derecho público y la segunda, “el cómo”, puede conformarse tanto en el Derecho público como en el privado. En éste sentido la Administración pública encuentra en el Derecho público qué es lo que debe hacer, mientras que la privatización a la que se hace referencia gira en torno al cómo hacerlo. La participación ciudadana es un cómo que adquiere importancia, en la medida que hace más eficiente la actividad de la Administración.

El enfoque en torno al “cómo”, que implica la búsqueda de la mejor forma de satisfacer una necesidad colectiva, brinda herramientas que garantizan una relación ganar-ganar a partir del intercambio racional a que se ha hecho referencia. El individuo obtiene satisfacción y el Estado legitimación.

Así la Administración, a través de sus programas, bienes y servicios de carácter público proporciona a los ciudadanos servicios que satisfagan sus necesidades –que tengan valor para el ciudadano. A su vez, los ciudadanos proporcionan a la administración apoyo a través de impuestos, precios públicos, otros instrumentos financieros y aportando diversos tipos de costos –desplazamiento, oportunidad, esfuerzo personal, etcétera¹.

Los defensores de este enfoque argumentan que proporciona cuatro grandes ventajas: éxito (eficacia en los resultados); eficiencia (mejora de la relación recursos/resultados); calidad (satisfacción de las expectativas de beneficio de los ciudadanos clientes) y equidad².

Bajo este enfoque, la satisfacción de los intereses de la sociedad, entendida como un elemento de legitimación lleva a la Administración pública a colocar la *receptividad* de las demandas como su principal postura ante el cambio. Con ello pretende una mayor transparencia y accesibilidad a los procedimientos, propiciando relaciones más directas con los ciudadanos que faciliten saber cuál es el rumbo de esos intereses cuyo mejor conocimiento procure una mejor gestión pública³.

¹ Sigo a Carrillo, Ernesto y Manuel Tamayo, “El marketing para el gobierno y la administración pública”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1996.

² Sigo a Carrillo, Ernesto y Manuel Tamayo, Ídem.

³ García Solana, María José, “La posición del ciudadano: la noción del cliente”, en Blanca Olías de Lima, *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001.

A la Administración en la que se rompe la barrera entre la organización propiamente dicha y los ciudadanos, se le llama *Administración plenamente sensible*.

Este tipo de Administración conlleva a altos grados de descentralización en la toma de decisiones y la participación activa de los grupos sociales y empresas privadas en la tarea de gobernar. Ve al ciudadano como sujeto, con capacidad de influencia y que puede contribuir a dar prioridad a las políticas; puede ayudar en la asignación de recursos, y en la elaboración de políticas; en una palabra, supera la paradoja del ciudadano/cliente.

La paradoja del ciudadano cliente ha sido principalmente desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyas recomendaciones han sido seguidas por la mayor parte de sus miembros.

Lo importante de ésta tendencia mundial para el Derecho administrativo es que se adopta un enfoque de planeación estratégica para el desempeño de las Administraciones públicas e, incluso, se propone como modelo, en lo relativo a la reglamentación administrativa.

Se busca la despolitización de la empresa pública, para convertirla en una empresa de verdad, lo que exige no sólo la privatización de su régimen jurídico, sino un cambio de la cultura de la organización, delegar la toma de decisiones a las áreas operativas (desconcentración) y reestructurar los procesos administrativos en función de la población objetivo del servicio.

El principal medio para obtener lo anterior ha sido la adopción de técnicas del Derecho privado en lo público, ya que el hecho de que una norma puede ser modificada por la organización responsable de aplicarla, favorece que sea capaz de reaccionar oportunamente a la demanda ciudadana o social determinada, con lo que contribuye a la relegitimación de los gobiernos y con ello no sólo ahorra reduciendo costos o genera rendimientos, sino que satisface efectivamente a la sociedad.

En México esta tendencia mundial ha sido incorporada a las políticas públicas mediante el Programa de Modernización Administrativa. Algunas de las líneas de acción propuestas son: participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación de la gestión pública, mejorar la atención al público, transparencia, revisión y simplificación del marco normativo, estándares de calidad y vinculación de la acción administrativa con la tecnología de la información.

La participación del ciudadano, ya sea de forma individual o a través de la sociedad civil, es primordial pues únicamente en el grado en que éste se involucre en la cultura del ciudadano-cliente tendrá éxito este esfuerzo.

La constante comunicación entre ciudadanos y Administración implica la transformación e incorporación de técnicas, diseño de la organización, formación y principalmente cultura respecto al ciudadano-cliente que se refleje en diferentes espacios de relación:

1. *Intercambio de información:* Las Administraciones tienden a mejorar los puntos de contacto con los ciudadanos. Se trata de incrementar la posibilidad de información sobre trámites y procedimientos en los que el ciudadano esté implicado y, por otro, la potenciación de las relaciones interadministrativas que agilizan y mejoran la atención al ciudadano. En México, la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, el Programa de Gobierno Abierto y Participativo, el monitoreo ciudadano, el portal ciudadano del gobierno federal, constituyen algunos de los esfuerzos en este sentido impulsados por la Secretaría de la Función Pública e instrumentados por diferentes organismos gubernamentales.
2. *Prestación de los servicios:* Se busca la mayor satisfacción del ciudadano, por ello se emplean procesos de mejora en los que las técnicas de calidad total y la búsqueda de indicadores que reflejen las expectativas de los ciudadanos tienen un papel primordial, tanto como formuladores de necesidades, como referentes en la evaluación. Los esfuerzos en ésta materia van desde la profesionalización de los servidores públicos (Campus México de la Secretaría de la Función Pública, Ley del servicio profesional de carrera), leyes que garanticen la defensa de los derechos de los ciudadanos en pos de su satisfacción como la Ley de protección y defensa al usuario de servicios financieros, Ley de protección al ahorro bancario, etcétera, hasta la puesta en práctica de programas de calidad en diferentes órganos administrativos como la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Marina-Armada de México, etcétera, dónde se han comenzado a trabajar Programas de Calidad Total basados en la mejora continua y el enfoque al cliente.
3. *Procesos de evaluación:* Las valoraciones de los ciudadanos-clientes deben ser incluidas en las decisiones. Esto incrementa los incentivos para que vigilen los resultados e influyan en la reformulación de demandas. Sin embargo, el ciudadano cliente no es el único vigilante de las acciones de la Administración, los propios funcionarios se convierten en observadores y concedores de las necesidades de sus clientes.

La recopilación de quejas, recomendaciones y sugerencias potencia el acercamiento entre los ciudadanos y la Administración y da instrumentos de medición de posibles mejoras para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos⁴. En los Programas de Calidad Total se incluyen diversos mecanismos de evaluación en pos de la mejora continua y la calidad en el servicio.

El éxito de los esquemas de participación ciudadana requiere del interés constante y efectivo, tanto de los ciudadanos como de la Administración. El esfuerzo aislado de uno de los actores, ya sea la Administración o los ciudadanos, no es suficiente. Es necesario que ambas partes analicen el beneficio que representa para ambos el acercamiento de lo privado a lo público, lo que significa para todos los actores.

En éste contexto la participación de la sociedad civil, como forma de organización de las personas para cooperar en el bienestar colectivo, tiene un papel primordial. Las organizaciones de la sociedad civil permiten un adecuado acercamiento con la población y se constituyen como un canal efectivo para la participación social y la articulación de las demandas sociales.

La difusión de información sobre las organizaciones de la sociedad civil contribuye a su fortalecimiento, a la visualización de sus actividades y al fomento de la articulación entre ellas para la conformación de redes, así como la creación de vínculos que faciliten la interacción y cooperación de las organizaciones entre ellas y con el gobierno federal, estatal o municipal. Esta difusión es sobre todo importante para captar la atención de los ciudadanos y promover su participación en la misma.

De esta forma la globalización plantea una reformulación de los límites del Estado, poniendo como actor imprescindible del cambio al ciudadano. La participación ciudadana es necesaria para que los nuevos enfoques de gestión pública tengan el efecto deseado y produzcan una Administración pública que sea receptiva, sensible, que de respuestas, que rinda cuentas y que funcione con criterios de ética pública.

⁴ Sigo a García Solana, María José, op.cit. pp. 296-299.