Participación, Políticas Públicas y Democracia[1]

José Carlos Campero Núñez del Prado[2]

Introducción

La evolución económica, social y política en esta mitad de siglo se ha visto fuertemente acelerada por los procesos de globalización e internacionalización resultando en nuevas tensiones entre los países y al interior de los mismos. Los procesos de continentalización en los que muchos países se han involucrado, han creado nuevos ámbitos de representación donde se desarrollan el debate público y la toma de decisiones con el consecuente impacto en el ámbito supranacional, nacional y local.

Este nuevo y complejo marco de relaciones intergubernamentales a diversos niveles y complejidades nos plantea una realidad en la que la vida, la participación y las decisiones políticas se encuentran cada vez más lejos del ciudadano común, que encuentra como único espacio de participación la contienda electoral que no tiene otro fin que el de determinar quien será el que ejerza el poder. Parece ser que como afirma Subirats "*…se nos ha ido muriendo en el camino la democracia de debate, de deliberación*" con el consecuente resultado en la caída de la legitimidad en las decisiones de los poderes públicos "*...de los que si bien nadie discute su representatividad, si se discute su falta de sensibilidad para contar con las opiniones de los afectados en los temas de conflicto*" (Subirats, 1996).

Esto nos presenta una dicotomía aún mayor cuando analizamos la clase de ciudadanía con la que contamos hoy y descubrimos que, a diferencia del pasado reciente, se encuentra con un nivel de instrucción e información muy altos[3], organizada en torno a problemas que le interesan por ser de interés general o personal y además dispuesta a utilizar un variado menú de acciones políticas no convencionales para ejercer presión sobre los tomadores de decisiones (Vallés, 1997). Es decir, que cuando más preparada se encuentra la población para ser partícipe del debate y la toma de decisiones políticas, más alejada está de las diversas arenas públicas donde estos procesos se llevan a cabo.

Esta situación ha generado que la población asuma una postura ambivalente porque si bien expresa su preferencia por el esquema político democrático sobre cualquier otra opción existente, lo hace de una forma marcadamente crítica y escéptica en cuanto a su funcionamiento actual. El resultado ha sido el debilitamiento del modelo democrático clásico de participación a través de intermediarios como los partidos políticos u otras organizaciones, porque éstos han degenerado en estructuras excesivamente jerárquicas y

---

[1] El presente trabajo representa sólo una parte del documento del mismo nombre presentado, el año 2000, al XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: "Administración Pública y Ciudadanía" del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, donde obtuvo la certificación de "Mención Honorífica".

[2] Candidato Doctoral en Gobierno y Administración Pública, Máster en Gestión y Políticas Públicas, Licenciado en Economía, Director de Liderazgo para el Desarrollo y Profesor de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana. E-mail: jccampero@mpd.ucb.edu.bo

[3] El acceso a la educación universal, la incorporación de la mujer a la vida laboral, la difusión de la información por todo tipo de medios son algunas de las causas por las que la generación actual se encuentra en una posición privilegiada en comparación con la de sus inmediatos antecesores y totalmente radical en comparación a la generación de sus abuelos.

burocráticas que no han podido adaptarse a la singularidad de los intereses específicos de la población (Catalunya Segle XXI 1999).

La búsqueda de una solución a esta realidad, casi en la totalidad de los países democráticos, ha surgido de la mano de la "participación" de la sociedad, asumida como condición necesaria y suficiente para re-democratizar las democracias en el caso de los países desarrollados; y para consolidar la democracia en el caso de los países en vías de desarrollo.

A diferencia de las décadas pasadas en las que se percibía que la eficacia gubernamental estaba directamente relacionada con la centralización de la toma de decisiones y por lo tanto se percibía la participación como un obstáculo, hoy es percibida como una variable que potencia el logro de esa eficacia, al igual que se percibe que la eficacia en el accionar gubernamental tiene relación directa con la descentralización de sus funciones a niveles de gobierno menores y con mayor autonomía.

Esta nueva percepción ha llevado a varios países latinoamericanos a implementar políticas que permitan la apertura, transparencia y cercanía de las acciones gubernamentales a la ciudadanía. Se han desarrollado y aprobado políticas de descentralización administrativa o política y en algunos casos estas políticas se han visto acompañadas de otras que aluden específicamente a los procesos de participación social necesarios para impulsar y consolidar la democracia.

Los objetivos detrás de estas políticas aluden a dos metas claras: la primera está relacionada con el Gobierno y con logro de mayores niveles de eficacia de las políticas y la segunda tiene relación con la ciudadanía y el logro de una mejor y más fluida relación Estado-sociedad.

En el presente trabajo se trata de mostrar que además de la percepción generalizada de que la participación de la sociedad es una condición necesaria para la profundización de la democracia, ésta debe ser considerada e institucionalizada como parte integrante de cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas para generar mayor eficacia y legitimidad en las acciones gubernamentales, logrando de esta manera reafirmar en el medio y largo plazo la importancia del conjunto de instituciones que son los pilares del sistema político democrático.

En este sentido, primero realizaremos una revisión de las etapas del proceso de políticas que nos permitan identificar claramente sus características eminentemente políticas. En segundo lugar, analizaremos algunas de las diversas metodologías que se han desarrollado para fomentar una mayor participación ciudadana, identificando las etapas del proceso de políticas en las que se centran, así como los potenciales problemas de su aplicación.

1. ~~2.~~ Las etapas del proceso de políticas

No podemos decir que entre los teóricos de las políticas públicas exista un acuerdo tácito en cuanto a la aceptación de un único concepto que pueda ser explicativo de todas las

características que éstas engloban; o en cuanto al número de etapas o pasos secuenciales de las que las políticas públicas se componen. En este sentido y de acuerdo a los objetivos del presente trabajo nos basaremos en las etapas del proceso de las políticas planteadas por Charles O. Jones: identificación de un problema y agendación, la formulación de soluciones, la puesta en marcha del programa y la evaluación de la acción (Jones 1984).

21.1. Identificación de problemas públicos[4] y agendación

No todos los problemas son públicos, no todos los problemas públicos se constituyen en demandas sociales y no todas las demandas sociales son tratadas por el gobierno. Por esta razón es que quizás ésta sea la etapa más importante en el proceso de políticas, ya que determina el éxito o fracaso de un problema público para convertirse en política pública y obtener alguna solución. Si esta etapa fracasa no hay etapas siguientes.

La fase de identificación de un problema se concreta en la elaboración de una agenda gubernamental que queda integrada por cinco conceptos claves: la percepción de los sucesos; la definición de un problema; la agregación de intereses; la organización de las demandas; y, la representación y acceso ante las autoridades públicas.

Podemos definir la percepción como simplemente el acto de recibir y registrar un evento a través de la vista, el oído, el tacto o el olfato. La forma en como se haya percibido es muy importante para el proceso de políticas porque condiciona la definición del problema. La definición es por tanto, el proceso mediante el cual convertimos una percepción en un problema.

No todos los problemas son percibidos como públicos, para algunos existe un problema y para otros es más bien un beneficio; por otro lado, la sociedad normalmente trata de encontrar soluciones a los problemas con los que se enfrenta, pero sólo si es que esto es insuficiente se tiene la percepción de estar tratando con un problema de carácter público. Asimismo, para que el problema se perciba de forma clara, se trate de definirlo y pueda generar agregación de intereses, es necesario que la población que percibe ese problema público sea mayoritaria respecto a aquellos que lo perciben como un beneficio.

La agregación de intereses y la organización de las demandas son factores muy importantes pues afectan el proceso de las políticas y sus resultados. Cuanto mayor sea el número de personas que perciben y definen un mismo problema, mayor será el grado de agregación social en torno al mismo y mayor será la capacidad de organización de una demanda social que pretenda obtener soluciones al problema.

El proceso de representación es aquel que puede constituir un vínculo entre las personas, sus problemas y el gobierno; porque no siempre las percepciones del representado y del representante sobre un mismo problema son similares, lo que a veces

[4] Entenderemos como problema público a todas aquellas consecuencias, provenientes de actos humanos, que tienen efectos directos sobre terceras personas y no sobre aquellas directamente involucradas. Para John Dewey (1927), The Public and Its Problems, New York, Rinehart & Winston, ésta es la idea básica en la que se encuentra la diferencia entre problemas públicos y privados.

conduce a que las políticas que plantea este último no reflejen soluciones a los problemas que el representado define.

El proceso de agendación presenta una mayor complejidad por lo que es necesario realizar su análisis de forma separada en el siguiente apartado.

12.1.1. Agendación

La formación de la agenda puede entenderse como el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y permanente del gobierno como posibles asuntos de política pública.

De acuerdo con Cobb & Elder (1972), el proceso de agendación se da ante la existencia de dos tipos diferentes de agenda: la sistémica y la institucional.

La *agenda sistémica* tiende a estar integrada por problemas de carácter abstracto, general y global –áreas de problema- y con identificación masiva de la población precisamente por formulación genérica –contaminación, pobreza, seguridad nacional-. La *agenda institucional* tiende a ser más específica, acotada y concreta, identificando y definiendo problemas precisos como la tuberculosis, el narcotráfico o la distribución de la tierra (Cobb and Elder, 1972).

El proceso de agendación puede entenderse como determinado por tres tipos de procesos condicionantes: participación, incorporación en la agenda institucional y mantenimiento en ella.

- ***Participación:*** Trabajar en la agendación en un contexto democrático supone la interrelación de grupos activos –organizados, estructurados, liderados, apoyados y con recursos políticos[5]- y legítimos identificando problemas y negociando las posibles soluciones (Jones, 1984). Debido a que los problemas públicos devienen de una construcción social, quien participa en su formación puede ser un factor importante y decisivo, tal y como lo habíamos planteado anteriormente. No todos los grupos sociales cuentan con la misma capacidad de organización ni con la misma dotación de recursos y grado de profesionalización[6], por lo tanto existen claras diferencias de influencia entre unos y otros grupos (Gusfield, 1981).

---

[5] Cuando nos referimos a los recursos "políticos" de los grupos de presión y siguiendo a Dahl, estamos hablando de factores como la riqueza, el ingreso, el conocimiento, acceso a tecnología, popularidad, control sobre las comunicaciones o el control sobre el comando de las fuerzas armadas, entre otros. Estos recursos políticos se encuentran desigualmente distribuidos entre otras causas por el grado de especialización; diferentes dotaciones de recursos heredados; diferencias biológicas, sociales y de experiencia e, incentivos y motivaciones. Asimismo, debemos estar conscientes que el nivel de recursos con los que pueda contar un grupo de presión no es el equivalente a la influencia política que pueda llegara lograr; ésta puede variar dependiendo de la mayor o menor cantidad de recursos utilizados para lograr algún objetivo o por la mayor o menor habilidad y eficacia con que se utilicen estos recursos. Robert Dahl, Modern Political Analysis, 2ª edic., New Jersey, Prentice-Hall, 1970.

[6] La profesionalización de las políticas es un fenómeno de lo que Walker llamó "comunidades de profesionales de las políticas" y que se caracterizan debido a sus conocimientos especializados y el papel clave que juegan en la definición de las políticas. Conforme se amplía el interés del público en el problema, la

- ***Incorporación en la agenda institucional:*** Las rutas que siguen los problemas para ser agendados es muy variada y nunca se puede estar seguro que se tendrá éxito. La posibilidad de incorporar un problema en la agenda depende de varios factores como el alcance social del problema, que determina el grado de apoyo que se puede recibir. Si el alcance del problema supone llegar a grandes cantidades de personas –inflación, cortes de servicios básicos, entre otros- se obtiene gran atención y apoyo. La relevancia e importancia del problema determina, asimismo, el grado de atención y apoyo que se puede lograr sobre un problema. La existencia de un amplio acuerdo sobre la definición del problema que le otorgue credibilidad y aceptación política; así como, la existencia de una solución de fácil comprensión y aplicación permitirá atender el problema rápidamente y dejar espacio para la incorporación de otro problema en la agenda. Finalmente existen otros factores de carácter coyuntural o "ventana de oportunidad" que pueden ser de alguna forma utilizados para sacar ventajas que permitan la incorporación de los problemas en la agenda: crisis, elecciones, cambios de personas en puestos claves, composición política del congreso, cambio de administración (Kingdon, 1984).
- ***Mantenimiento en la agenda:*** Una vez incorporado el problema en la agenda, se deben tomar~~s~~ medidas para mantenerlo dentro de ella y convencer a los tomadores de decisiones para que se den acciones continuas en orden de dar solución al problema. A medida que la agenda institucional crece se hace más difícil la incorporación de nuevos problemas como también el mantenimiento de los ya incorporados. Así como las ventanas de oportunidad y otros factores ayudan a algunos problemas a llegar a la agenda, también causan que otros la abandonen, cumpliendo lo que se ha denominado "ciclo de atención a las cuestiones (*issues*)" y que explica que la atención pública esta constantemente variando su mirada y su apoyo a un sinnúmero de problemas.

Finalmente, estos factores condicionantes que acabamos de revisar pueden ser distorsionados o reacomodados y todas las coyunturas modificadas de acuerdo a la actitud que asuma el gobierno respecto a su papel en el proceso de agendación.

- ***Dejar que suceda (Let it happen):*** El gobierno asume un rol pasivo en el proceso de agendación, manteniendo abiertos los canales de acceso y comunicación para que los grupos sociales afectados se dejen oír, pero no trata de ayudar a los grupos o individuos a definir los problemas y organizarse o

---

influencia de los especialistas tiende a disminuir, mientras que cuando se trata de problemas de baja visibilidad y que requieren de conocimientos especializados, los profesionistas llegan al apogeo en su influencia. Pueden actuar para balancear y minimizar los sesgos introducidos por otros grupos, pero a su vez también inducen sus propios puntos de vista. Debido a su participación, los términos utilizados en los debates tienden hacia un lenguaje cada vez más técnico y esotérico, creando así barreras en contra de la participación popular y haciendo que el proceso y sus resultados sean menos inteligibles para el público en general. Jack Walker, "The Diffusion of Knowledge and Policy Change: Toward a Theory of Agenda Setting, trabajo enviado al Annual Meeting of The American Political Science Association, agosto 29, septiembre 2, Chicago, 1974. Otros libros de interés pueden ser Daniel Moynihan, "Professionalization of Reform", *Public Interest*, Fall, 1965. Hugh Heclo, "Issue Networks and the Executive Stablishment" en Anthony King ed., *The New American Political Sistems*. Washington D.C., American Enterprise Institute, 1978.

asumir el rol de definir el problema y establecer las prioridades. Esta actitud genera un sistema altamente preferencial, pues simplemente ignora la distribución inequitativa de los recursos entre los grupos sociales y por lo tanto, favorece a aquellos que cuentan con ellos en detrimento de los que no tienen tal suerte.

- ***Fomentar que suceda (Encourage it to happen):*** El gobierno asiste a las personas o grupos en el proceso de definición de los problemas, a través de la equiparación de recursos y preparación de las personas, más que definiendo y estructurando los problemas. En este caso la actitud del gobierno puede ser considerada como arbitraria porque es él quien determina que grupos o personas deben recibir ayuda y puede darse el caso de que al direccionar la ayuda a ciertos grupos, el gobierno este cumpliendo algunos objetivos propios de construcción de agenda.
- ***Hacer que suceda (Make it happen):*** En este caso, el rol del gobierno es muy activo en cuanto a las tareas orientadas a la definición de los problemas y objetivos a lograr por los grupos sociales. Los hacedores de políticas no esperan a que el sistema funcione por sí mismo; por el contrario, dirigen las operaciones para definir problemas y establecer prioridades analizando los eventos sociales por sus efectos y establecen la agenda de acción gubernamental. Este rol gubernamental presenta dos claros inconvenientes; por un lado, supone una excesiva carga de trabajo para el gobierno, pues las tareas de juzgar las consecuencias y establecer prioridades en una sociedad compleja son, a su vez, complejas; en segundo lugar, este tipo de rol protagonista cuestiona los principios democráticos del propio gobierno.

21.2. Formulación

Ha sido identificada normalmente como aquella en que se toman las decisiones de políticas al interior del gobierno de una forma cuasi obscura, muy poco transparente y que no es visible a los ciudadanos. Sin embargo, implica mucho más que esto, implica una serie de actividades más o menos relacionadas en un proceso que se compone de muchas y diversas decisiones de lo muchos actores participantes gubernamentales[7] y extragubernamentales[8], que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central (Aguilar Villanueva, 1996b).

---

[7] Si bien dependemos de la forma de gobierno existente en cada país, podemos determinar que, en la mayoría de los casos, los actores gubernamentales que se encuentran inmersos dentro del proceso de formulación de políticas pueden ser la presidencia, el congreso, el poder ejecutivo, el gabinete presidencial, las agencias, los gobiernos locales y estatales, las universidades, las organizaciones de investigación privadas o no gubernamentales, el primer ministro y su cuerpo de ministros, etc.

[8] Ya lo planteaba claramente Roger Davidson cuando establecía que "… nada es más natural para los intereses personales o grupales que asociarse sobre o alrededor de aquellas agencias gubernamentales cuyas decisiones les afectan directamente…" en Roger Davidson, "Breaking up those "Cozy Triangles": an impossible dream?", *Legislative Reform and Public Policy*, Ed. Susan Welch & John G. Peters, New York, Praeger, 1977. Como vemos ya en la década de los setenta se habían identificado claramente las relaciones existentes entre los grupos de presión social y las agencias gubernametales; hoy podemos encontrar una cantidad y variedad mucho mayor de grupos de presión que se encuentran mucho más organizados, con mayores recursos que en el pasado y con mayor poder para influenciar las decisiones gubernamentales. Entre otros, podemos citar a las redes de asuntos, las redes de políticas, los thinktanks, agrupaciones cívicas,

Las aproximaciones utilizadas para la realización de propuestas de políticas pueden variar de acuerdo a la experiencia del formulador, el estatus o la importancia del asunto para el gobierno; pero en general pueden ser de tres tipos o una combinación de los mismos.

- ***Formulación rutinaria:*** Es repetitiva y sin cambios esenciales en el proceso de (re)formulación dentro del área de un asunto que esta bien establecido en la agenda gubernamental.
- ***Formulación análoga:*** Tratamiento de nuevos problemas a través del análisis de lo que se hizo y desarrolló ante problemas similares en el pasado o en otros países –buscando analogías-.
- ***Formulación creativa:*** Tratamiento de problemas nuevos o ya existentes a través de propuestas novedosas y sin precedentes y que representan, de algún modo, una ruptura con las políticas del pasado.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que además de la aproximación a ser utilizada para formular una política, el proceso mismo esta compuesto o determinado por dos conjuntos de acciones distintas. Primero, una acción gubernamental que de alguna forma determina ciertas líneas y patrones de acción; y segundo, un conjunto de actores extragubernamentales de variadas orientaciones respecto a la política y que pueden ir desde aquellos que ejercen presión para salvaguardar sus intereses actuales; pasando por la presión que ejercen los posibles clientes y beneficiarios de la política; hasta aquellos que ejercen presión para modificar el *status quo* y obtener mayores beneficios. La formulación es un proceso y como tal no esta definido *a priori*, se va estructurando de acuerdo a las interacciones entre los actores, hasta concluir en una política que cuente con el apoyo mayoritario para luego ser implementada. Por consiguiente, el proceso de formulación esta compuesto por básicamente dos partes en constante interacción: la "*planeación racional*" llevada a cabo por el gobierno y las "*reacciones subjetivas*" de los grupos de presión al interior o fuera del gobierno.

12.2.1. Planeación racional

Este proceso de planeación racional implica más que todo al gobierno e incorpora, por lo menos, la definición de los siguientes aspectos:

- ***Número de problemas a ser tratados:*** debe existir claridad en cuanto si la propuesta de política está~~a~~ dirigida a solucionar todos los problemas de un área problemática específica, un grupo de problemas o un solo problema.
- ***Extensión del análisis:*** asimismo se debe estar consciente de los aspectos del o los problemas que se tratarán. Si es que se abordaran en su totalidad o solo algunos aspectos específicos.
- ***Efectos estimados:*** deben responderse preguntas sobre si se han calculado los posibles efectos de la propuesta de política sobre el problema específico al que se quiere dar respuesta o sobre otros problemas y programas.

Como hemos visto con anterioridad, estas definiciones se irán concretando como resultado del proceso de formulación y podrán mantener el espíritu inicial impuesto por el

---

asociaciones sociales –ancianos, gays-, minorías raciales, religiosas, etc. que ejercen influencia importante cuando los temas de políticas que se encuentran en discusión de alguna forma les afectan.

gobierno o haber cambiado para adaptarse al juego de poder inmerso en el proceso. De ahí la importancia de tratar, aunque de forma acotada, los tipos de relaciones políticas que se dan al interior de este proceso.

21.2.2. *Reacciones subjetivas*

Ya en 1964 Lowi establecía que las relaciones sociales se constituían por las expectativas reciprocas, haciendo alusión a que las relaciones políticas están determinadas en su mayoría por las expectativas existentes sobre los "*productos gubernamentales o políticas*". Es decir, que las actividades políticas se desarrollan y orientan alrededor del proceso de las políticas, en función a los beneficios y ventajas que cada grupo de presión interviniente pretende obtener de las acciones gubernamentales orientadas a resolver cuestiones sociales (Lowi, 1964). Esto supone que a mayores beneficios mayores serán los recursos que los grupos de presión estén de acuerdo en invertir. Consecuentemente, el diseño y desarrollo de las políticas no son solamente un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino, también, una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas (Aguilar Villanueva, 1996c).

Más orientado a la influencia que ejercen los grupos de presión al interior de la propia administración y como esto condiciona la acción gubernamental, Allison desarrolló tres modelos explicativos de la acción gubernamental. El modelo de "*política o actor racional*" plantea el curso de la política como el desarrollo y resultado de una elección racional, que considera a decisores y operadores de la política como actores que se comportan racionalmente maximizando valores y minimizando costos, luego de haber examinado toda la información existente y con ésta construido la mayor cantidad de opciones relevantes. El modelo del "*proceso administrativo*" plantea el curso de la política como un producto organizacional; es decir, que responde a las pautas de comportamiento y decisión –redes de información propia, jerarquías establecidas, funciones y tecnologías, repertorios de respuestas y manuales de funciones- de las organizaciones públicas intervinientes en el proceso de las políticas. El modelo de "*política burocrática*" ve a la política como un resultado político; es decir, un juego de fuerzas entre grupos con intereses propios –agencias, ministerios, reparticiones, etc.-, con victorias y derrotas, donde la política es el vector resultante de enfrentamientos y compromisos, competiciones y coaliciones, conflictos y transacciones convenientes (Allison, 1996).

El proceso de formulación tiene como etapa final aquella que legitima la política, que incorpora las nociones de autoridad, consenso, obligación, apoyo, etc. Es decir, que la legitimidad se establece cuando la propuesta de política es aceptada, convertida en norma legal y apoyada con los recursos necesarios para su puesta en marcha.

21.3. Implementación

El significado literal de la implementación es el de "llevar a cabo el trabajo", y si bien a simple vista parece una cuestión no muy complicada, es la etapa más compleja del proceso de las políticas tal y como Bardach plantea:

> "*Es sumamente difícil diseñar políticas públicas y programas que luzcan bien en el papel; es más difícil aún, formularlas en palabras y eslóganes que suenen agradables a los oídos*

de los líderes políticos y los electores de los cuales son responsables; y, es inmensamente más difícil implementarlas de una forma que complazca a todos, incluyendo a los supuestos beneficiarios y clientes" (Bardach, 1977).

La política en el momento en que se hecha a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se convierte entonces, en un proceso muy complejo, elusivo y conflictivo que hace casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva.

Más allá del diseño de la política se encuentra su puesta en marcha, y más allá del presidente o primer ministro y de la legislatura está una compleja red de organizaciones públicas, privadas y mixtas, con sus intereses y hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos. Importantes consideraciones que son pertinentes y decisivas en el destino de las políticas públicas si han de llegar a ser efectivamente políticas, componentes de la historia social real, y no simplemente un discurso de gobierno o escritos de leyes (Aguilar Villanueva, 1996a).

Muchas políticas fracasan, esto no quiere decir que la implementación sea la etapa que determina el fracaso de una política, solamente se pretende dejar claro que si hay algún punto conflictivo en el que la política puede fracasar la mayor parte de las veces, éste es la implementación.

Dos son los factores principales que determinan el fracaso de las políticas en esta etapa:

- ***Multiplicidad de participantes y expectativas:*** diferentes individuos y organizaciones, gubernamentales y civiles, intervienen por las más diferentes razones e intereses, e intervienen con diversas actitudes y grados de compromiso. El resultado de esta variada participación es pormenorizar objetivos, recursos y procedimientos, y adaptarlos a circunstancias y operadores. Esta multiplicidad de especificaciones, aunque no se encuentren fuera del marco global de aplicación de la política, generan conflictos, malos entendidos, confusiones o retrasos que pueden ser factores aniquiladores de la política.
- ***Multiplicidad de decisiones y puntos claros:*** cada vez que se requiere un acuerdo entre los actores participantes para que la política pueda seguir adelante tenemos un "punto de decisión"; y dentro de cada uno de estos puntos existen varios "claros" o aprobaciones particulares de parte de actores que tienen el poder o la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa inicial.

Finalmente, podríamos establecer que la implementación es algo así como un *set* o grupo de actividades dirigidas a poner un plan o programa en práctica; "*…el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones engranadas para lograrlos*"; por lo tanto, un proceso imposible de ser contenido y delimitado, una amplia "*…red sin costura*" pero en continuo proceso de ser tejida. En resumen, "*…la habilidad* [que deben desarrollar los responsables de la implementación de la política] *para forjar*

[día a día] *los subsiguientes vínculos en la cadena causal, conectando acciones y objetivos* [con el fin de hacer efectiva la aplicación de la política y lograr el cumplimiento de los resultados esperados]" (Jones, 1984).

12.4. Evaluación

Es el proceso mediante el cual el gobierno y la sociedad civil pueden juzgar los méritos y efectos reales de los procesos o programas gubernamentales. Se ha convertido en el instrumento básico para medir la efectividad de los programas; así como, el instrumento estándar para determinar qué programas deben seguir implementándose y cuáles no ante eventuales políticas de recorte presupuestario o reducción del gasto corriente gubernamental (Jones 1984).

Se encuentra compuesto por cuatro subactividades:

- ***Especificación:*** es la subactividad catalizadora del proceso de evaluación y la más importante pues en ella se procede a identificar los objetivos y criterios a través de los cuales un proceso o programa gubernamental debe ser evaluado.
- ***Medición:*** es la recolección de información relevante al objeto de evaluación; debe ser muy precisa –número de vehículos en circulación para determinar el uso de una carretera- o por el contrario, de tipo impresional o poco precisa –la visita a un centro de salud para comprobar las mejorías resultantes de la implementación de un nuevo programa gubernamental-.
- ***Análisis:*** es la absorción y tratamiento de la información recolectada en orden de obtener conclusiones; asimismo, esta etapa se caracteriza por la utilización de diversas metodologías, desde las científicamente rigurosas hasta las impresionales y experimentales.
- ***Recomendación:*** es la determinación de qué es lo que se debe hacer a continuación; es decir, se debe decidir sobre si dejar que el programa siga su curso sin interferencias, seguir realizando la evaluación para obtener mayor información que permita tomar una decisión posterior, realizar ajustes que serán mayores o menores dependiendo de los resultados encontrados en la evaluación o, terminar el programa.

El proceso de evaluación ocurre en todos los niveles de gobierno y fuera del mismo; involucra a personas con diferente formación, experiencia y aptitudes; pero por sobre todo, los resultados de la evaluación son eminentemente políticos, aunque se hayan producido de forma científica.

La evaluación, de la misma manera que las restantes etapas del proceso de las políticas, es un proceso político. En primer lugar, alguien decide que ésta debe llevarse a cabo y dónde debe realizarse; los recursos que se podrán a disposición del proceso para su aplicación y los métodos a ser utilizados. En segundo lugar, al decir llevarla –a cabo se decide la existencia de ganadores y perdedores, incluso antes de que el proceso de evaluación se lleve a cabo o los resultados salgan a la luz pública (Jones, 1984). En tercer lugar, la posible terminación de un programa como resultado de una evaluación, pone en movimiento otros andamiajes al interior y exterior del gobierno que desatan la competencia por los posibles recursos a ser liberados (Wildavsky, 1980).

Simultáneamente, el proceso de evaluación puede ser usado como una forma de lograr que un programa obtenga legitimidad; es decir, que a través de la evaluación se pueden mostrar cumplimiento de objetivos y metas, y así lograr reconocimiento público y publicidad que permitan la obtención de mayores recursos presupuestarios y políticos.

Cuando es aplicada a los programas sociales se torna particularmente complicada, dado que estos programas se caracterizan por no contar con una definición rigurosa de los objetivos y metas a lograr, o pueden cambiar con el tiempo. Asimismo, es importante notar que algunos programas sociales presentan resultados fácilmente cuantificables, mientras que otros presentan resultados de difícil cuantificación como la cohesión social, aprendizaje democrático, solidaridad, capacidad de organización, entre otros, y por lo tanto dificultan la obtención de resultados claros que permitan al evaluador tomar una decisión.

Frecuentemente, las evaluaciones de políticas gubernamentales más dramáticas son aquellas que provienen de fuera del gobierno; es decir, de los grupos de presión social que siempre se encuentran en posición de alerta con las políticas que puedan afectarlos directa o indirectamente. Las políticas dentro de un sistema político democrático, cuenten o no con factores evaluativos, encontrarán eco en las personas que ejercen su derecho de libertad de expresión; y a su vez, éste fenómeno de forma agregada se convierte en la base para acciones evaluativas que pueden verse representadas en ámbitos tan variados como las elecciones de los cargos electos gubernamentales hasta las acciones organizadas que puedan influir en decisiones políticas futuras.

2~~3~~. Modelos de participación

Como se ha determinado, el *policy process* se encuentra muy distante de estar alejado de la ciudadanía y de los múltiples intereses que ésta representa. Puede ser definido como un proceso altamente politizado del cual resultan una serie de políticas totalmente diferentes a las que hubiesen desarrollado agencias gubernamentales autónomas y aisladas de cualquier interferencia administrativa, política o social. La importancia de esta realidad demanda que se las estudie conjuntamente con los procesos de participación ciudadana impulsados en las últimas décadas en diversos países. Permitiéndonos, de esta manera, establecer relaciones causales resultantes de ambos procesos.

No tratamos de establecer como ejemplo de un modelo de participación aquellos actos en los que representantes explican sus programas o propuestas a un grupo de ciudadanos que permanecen pasivos y donde la situación de ambas partes termina siendo frustrante, pues este tipo de reuniones son básicamente informativas y no existe bilateralidad comunicativa; por el contrario, tratamos de ilustrar metodologías innovativas que se han desarrollado con el objeto de establecer una relación en la que se combine información, deliberación y capacidad de intervención de los ciudadanos en los procesos decisionales, sabiendo de antemano que se tratan problemas públicos que no tienen una solución clara, única o ideal (Subirats, 1996).

En este sentido, son variados los modelos de participación ciudadana que se han ofrecido como recetas para paliar de alguna manera la deslegitimación del sistema democrático y que buscan promover el debate y la deliberación sobre problemas públicos o la toma de decisiones de forma directa.

~~3~~2.1. Debate y deliberación

Si bien no cubrimos todos los tipos de experiencias que se han llevado a cabo en muchos países, citaremos aquellos a los cuales se ha prestado mayor atención en la literatura contemporánea:

- ***Consejos ciudadanos o Núcleos de intervención participativa (NIP):*** son una técnica para la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas y tratan de integrar y recoger lo mejor de mecanismos tan dispares como asambleas, jurados, consejos consultivos y encuestas de opinión, para ofrecer otra posibilidad de que las voces de los ciudadanos se escuchen en el proceso de toma de decisiones públicas. Se constituyen por grupos de 25 a 30 personas elegidas al azar que, tras un proceso de información plural y de deliberación colectiva, emiten un dictamen sobre un problema colectivo que exige una respuesta pública. Al final del periodo de análisis –entre 3 y 5 días-, se pasa un cuestionario en el que cada uno de los miembros trata de reflejar la totalidad de los temas tratados a lo largo de las sesiones y que permite elaborar un informe descriptivo de los resultados con la ayuda de un grupo asesor y con la aprobación de una comisión de los participantes. Finalmente, si bien el informe recoge las preferencias de los ciudadanos, éste no tiene carácter vinculante y la capacidad legal de decidir sobre el problema pertenece a los representantes políticos electos (Font, 1996).
- ***Encuestas deliberativas (Deliverative Opinion Polls):*** se trata de un mecanismo desarrollado de forma experimental para la elección de candidatos presidenciales en Estados Unidos de Norteamérica o en discusiones públicas sobre ley y orden en gran Bretaña. Reúne una muestra de población votante a los cuales se informa detalladamente sobre algún problema público planteado y posteriormente se les pide una opinión mediante una encuesta. Es un proceso que difiere de los métodos de encuestas tradicionales porque antes de pedir opinión alguna informa a los encuestados. El número de personas es mucho mayor que en el caso anterior, por lo que la profundidad con la que se trata el tema es menor y quedan las dudas sobre el posible sesgo que puede producirse en la selección de la información o de los informantes (Fishkin, 1995).
- ***Conferencias de consenso:*** buscan conocer la opinión informada de la gente común sobre algún tema rodeado de cierta polémica e intenta confrontar las lógicas técnicas o científicas y las derivadas de la defensa de intereses con la opinión de la ciudadanía en general o parte de ella. Este es un proceso en el cual interactúan las partes en conflicto y la población que por algún motivo se siente afectada por cualquiera que sea la decisión que se vaya a adoptar, realizándose una confrontación técnica y científica que a veces escapa de la comprensión de la mayoría de los participantes. La participación de las personas no se produce de forma aleatoria, sino que se hace un llamamiento a todas aquellas personas que por alguna razón se sientan interesados en el tema para que participen (Stewart, 1996).
- ***Grupos de mediación:*** busca encontrar soluciones a conflictos existentes, por lo que se caracteriza por contar con ambas partes en conflicto para que las decisiones que se adopten finalmente cuenten con la legitimidad de los

interesados y de los grupos afectados. Esta forma de deliberación puede asemejarse más a un arbitraje o mediación no obligatoria, en que lo importante es que las dos partes en conflicto estén presentes, tengan la oportunidad de dialogar y se cree el clima necesario en que ambas partes puedan conocer los diferentes puntos de vista y las respectivas motivaciones y finalmente plantear una salida factible al problema. (Stewart, 1996).

Los cuatro modelos de participación antes explicados, tienen en común la intención de mezclar aportaciones basadas en conocimientos técnicos y aquellas basadas en la defensa de intereses sociales presentes, con las fundamentadas en el sentido común y las experiencias personales de los participantes. Se busca a través de la deliberación la formación en la población de una opinión responsable -informada de los pros y los contras-, consciente de las consecuencias de las alternativas en conflicto, sin que ello implique necesariamente el llegar a una solución correcta o que la solución planteada sea adoptada por las autoridades.

2~~3~~.2. Toma de decisiones de forma directa

El referéndum es el método tradicional de este tipo de participación ciudadana en la que se toman decisiones de forma directa. Actualmente son muy utilizados en países como Estados Unidos, Suiza y Gran Bretaña; y el avance tecnológico de las telecomunicaciones –internet, televisión por cable, televisión interactiva, etc.- le ha brindado nuevas y variadas potencialidades.

Entre los ejemplos más conocidos de la aplicación de estas nuevas tecnologías tenemos la experiencia del estado de Ohio en Estados Unidos, donde se cuenta con un sistema interactivo de televisión por cable que permite a sus habitantes participar directamente a través de un sistema de cinco botones –multialternativas- en consultas puntuales. La crítica a estos nuevos sistemas surge desde la óptica de que puede convertirse en medios a través de los cuales los grupos de intereses ejerzan influencia y manipulación mediante la movilización electrónica de sus afiliados o simpatizantes directamente a los medio de comunicación y representantes políticos. Otro aspecto negativo es que no toda la población tiene la posibilidad de acceso a la televisión por cable, lo cual ejerce una rigidez de acceso a la participación política (Subirats, 1996).

Entre otros ejemplos menos intensivos en tecnología, pero de mayor importancia y trascendencia podemos citar los "*presupuestos participativos*" en la ciudad de Porto Alegre –Estado de Rio Grande do Sul- en Brasil, donde los grupos sociales del municipio se reúnen en espacios propios de discusión para debatir y priorizar las inversiones municipales anuales (Moreno, 1999). Y por otro lado, la experiencia de "*participación popular*" en 314 municipio de Bolivia, en que las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales constituyen legalmente Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) que cuentan con la potestad legal de establecer espacios propios de discusión de acuerdo a sus propias costumbres y reglamentos para la identificación y priorización de los problemas sociales y su incorporación como programas a ser implementados en el presupuesto municipal, a través de programas de inversión mixta –capital público o privado y mano de obra local- y finalmente, evaluación del cumplimiento de la ejecución presupuestaria con derecho a veto sobre la gestión municipal (Molina, 1997).

Utilizando la información de los Cuadros Nº 1 y 2 podemos obtener una relación entre los modelos de participación analizados, la etapa del proceso de políticas en la que pueden ser situados o en la que por sus características se llevan a cabo; y la importancia de esa participación en el logro de los objetivos de políticas de cada etapa.

Cuadro Nº 1
Características de las etapas del proceso de las políticas

	Identificación de problemas públicos y Agendación	Formulación	Implementación	Evaluación
Participación de grupos de presión	**X**	**X**	**X**	**x**
Conflicto de intereses	**X**	**X**	**X**	**x**
Determinante del éxito o fracaso de la política	**X**	**x**	**X**	**x**
Alto grado profesionalización del proceso	**x**	**X**	**x**	**X**
Logro de legitimidad	**X**	**X**	**X**	**X**

Fuente: Elaboración propia
X = alta relevancia; x = relevancia relativa

La participación de la ciudadanía de forma organizada, los intereses representados por la misma y la legitimidad que supone, presentan alta relevancia en la mayor parte del proceso de políticas. Esto plantea una primera señal para la existencia de una relación positiva entre la participación ciudadana y mejores políticas públicas.

Cuadro Nº 2
Características de los modelos de participación ciudadana

	Carácter voluntario en la participación	Fomento de la discusión y deliberación	Formación de opinión durante el proceso	Implica una toma efectiva de decisiones	Incremento de la legitimidad de las decisiones políticas
Consejos ciudadanos o Núcleos de intervención participativa (NIP)	**NO**	**SI**	**SI**	**NO**	**SI**
Encuestas deliberativas	**NO**	**SI**	**SI**	**NO**	**SI**
Conferencias de consenso	**NO**	**SI**	**SI**	**NO**	**SI**
Grupos de mediación	**NO**	**SI**	**SI**	**NO**	**SI**
Referéndum	**SI/NO**	**NO**	**NO**	**SI**	**SI**
Presupuestos participativos y	**SI**	**SI**	**SI**	**SI**	**SI**

Participación popular					

Fuente: Elaboración propia

En suma, como podemos ver en el Cuadro Nº 3, la mayoría de los modelos de participación que tienen por objetivo la generación de debate y discusión se encuentran focalizados en las primeras tres etapas del proceso de políticas pues no tienen capacidad para la toma de decisiones, sino capacidad de emitir juicios de valor que pueden ser o no considerados por los tomadores de decisiones. Mientras que, los modelos de participación directa en la toma de decisiones gubernamentales tienen un impacto a lo largo del proceso de las políticas. Asimismo, debe resaltarse la existencia e importancia de la participación en cada una de las etapas del proceso de políticas como factor condicionante para que los problemas públicos se consoliden como tales; sean incorporados en la agenda institucional; se adopten como políticas o programas públicos con apoyo político y financiamiento; sean implementados y; finalmente, se evalúe el verdadero impacto en la solución de los problemas.

Cuadro Nº 3
Modelos de participación ciudadana y su importancia en el proceso de las políticas

	Proceso de las políticas				
Modelos de participación	**Planteamiento del problema público**	**Agendación**	**Formulación y toma de decisiones**	**Implementación**	**Evaluación y control**
Consejos ciudadanos o Núcleos de intervención participativa (NIP)	**SI**	**SI/NO**	**SI/NO**	**NO**	**NO**
Encuestas deliberativas	**SI**	**SI/NO**	**SI/NO**	**NO**	**NO**
Conferencias de consenso	**SI**	**SI/NO**	**SI/NO**	**NO**	**NO**
Grupos de mediación	**NO**	**NO**	**SI**	**NO**	**NO**
Referéndum	**NO**	**SI/NO**	**SI**	**NO**	**NO**
Presupuestos participativos y Participación popular	**SI**	**SI**	**SI**	**SI/NO**	**SI**
	Muy Alta	**Muy Alta**	**Alta**	**Media/Baja***	**Muy Alta**
	Grado de importancia de la participación				

Fuente: Elaboración propia
*** Dependiendo el tipo de política o programa a ser implementado**

XX. A manera de conclusión

Nos hemos introducido al tema del trabajo a través del reconocimiento de una cada vez más apática sociedad en cuanto a su participación en los procesos políticos de toma de decisiones que afectan de forma directa o indirecta sus vidas. Apatía que no solo se debe a la decisión de las personas de no participar, sino al cada vez mayor alejamiento del ciudadano de las arenas de discusión y toma de decisiones gubernamentales.

En una primera parte del trabajo hemos analizado el proceso de las políticas a través del cual el sistema político da solución a los problemas que surgen del constante (re)acomodo de las variables en su interior; estableciendo las características del proceso de políticas y, a la vez, determinado dos importantes factores: primero, que es un proceso eminentemente político en el que existen perdedores y ganadores y; segundo, es un proceso altamente participativo compuesto de un sinnúmero de grupos de presión tanto del interior como del exterior del gobierno, que en última instancia determinan los resultados del proceso.

En la segunda parte, hemos analizado las características de algunas de las propuestas metodológicas diseñadas para generar mayores grados de participación de la sociedad en el proceso de políticas; y hemos podido determinar que éstas tienen virtudes y deficiencias. Por una parte se logran los objetivos de participación social, aunque para este fin se haya tenido que motivar a las personas con retribuciones financieras. Asimismo, se generan importantes discusiones que permiten ampliar y profundizar el conocimiento de las personas sobre algunos asuntos públicos; percibir la existencia e importancia de otros puntos de vista y; finalmente realizar la dificultosa tarea de plantear una posible solución al problema planteado. Por otro lado, éstas metodologías participativas no son totalmente relevantes en la determinación del resultado final pues, en su mayoría, no son vinculantes a las decisiones de las autoridades públicas.

El análisis conjunto del proceso de las políticas y las propuestas de participación ciudadana, nos permiten vislumbrar una nueva generación de políticas públicas con mayor participación ciudadana y por lo tanto, con nuevas potencialidades, condicionantes y limitantes:

5.1. Potencialidades

Primero, el posibilitar que las personas participen en la identificación de sus problemas y aporten con su experiencia o exploren nuevas posibilidades de soluciones, afecta directamente y de forma positiva a la efectividad de las políticas adoptadas para enfrentarse a dicho problemas. Además, impulsa la generación y mejoramiento de habilidades de organización, que no solo sirven para fines políticos, sociales, culturales, comunitarios, entre otros; si no que también permiten el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

Segundo, se debe fomentar la participación ciudadana en la implementación de aquellos proyectos que permitan realizarlo, fomentando la apropiación ciudadana del proyecto (*ownership*), y así, posibilitar el logro de equidad y autoestima individual y colectiva (Campero N. and Pérez 1997).

Tercero, la promoción de la participación en todas las etapas del proceso de las políticas genera ventajas comparativas:

- *Identificación de problemas y agendación:* permite la detección de problemas reales y la posibilidad de definirlos y acotarlos de forma tal que respondan a las necesidades reales de la población.
- *Formulación:* mayor legitimidad en la priorización de las necesidades y aportes en cuanto a las dificultades y oportunidades originadas en la experiencia comunitaria.
- *Implementación*: Apoyo a la efectividad organizativa, generación de ideas innovativas, aporte de la sabiduría acumulada en la población, retroalimentación continua que permite la toma de decisiones de forma oportuna (Kliksberg 1998).
- *Evaluación*: al fomentarse la participación en las anteriores etapas se incide directamente en la prevención de la corrupción, pues sería como robarse a uno mismo. Los jueces más efectivos suelen ser los destinatarios de las políticas; se genera información continua que permite la toma oportuna de decisiones y; se dan procesos de aprendizaje constante en la población.

5.2. Condicionantes

Primero, existe una gran diferencia entre los procesos de participación social que se llevan a cabo de forma experimental o como pruebas piloto con aquellos que se llevan a cabo de forma institucionalizada y respaldada por la normatividad legal. Los primeros logran incentivar a los participantes de forma transitoria, puesto que una vez llevado a cabo el experimento, la apatía retorna acompañada de la sensación de desilusión por haber sido utilizados con fines políticos que perseguían sólo legitimar una decisión pública y no promocionar la participación. Los segundos, generan incentivos de carácter permanente; la sensación de que, no importando el resultado de su participación, son tomados en cuenta y pueden participar de forma activa, reconocida y respaldada.

Segundo, depende exclusivamente de los gobiernos no sólo el establecer reglas del juego que sean respetadas y aceptadas por todos los actores; sino, prever mecanismos que permitan aminorar las diferencias de recursos entre los grupos participantes, especialmente de aquellos que por situaciones étnicas, sociales, económicas o culturales posean mayores impedimentos para ser influyentes en los procesos de toma de decisiones. Uno de las mayores medidas de éxito ha sido el respeto de la historia, cultura e idiosincrasia de la población es un factor que contribuye al éxito y mantenimiento de la proactividad social. El no tomar en cuenta estos factores generalmente origina la aparición de procesos participativos solidarios paralelos que gozan de mayor legitimidad que los propuestos o impuestos por el gobierno.

Tercero, los resultados de los procesos de participación deben ser representativos de los consensos alcanzados en el mismo para lograr legitimidad en la toma de decisiones; si por el contrario, se tienden a pervertir los resultados del proceso a favor de uno o más grupos de presión la legitimidad tenderá a bajar y por consiguiente a generar sentimientos generalizados de frustración y abandono del proceso; y por lo tanto, menores posibilidades de poder incorporar a esa población en actividades similares en el futuro.

5.3. Limitantes

Primero, una cosa es lo que los gobiernos establecen a través de las leyes y otra el resultado real de la aplicación de las mismas. La realidad nos ha demostrado que entre el discurso político a favor de la participación ciudadana y los hechos reales que impulsan las políticas a favor de la misma existe una gran brecha.

Segundo, las diferencias en la capacidad y cantidad de recursos entre los grupos participantes, sumada a otros factores como el aumento de la profesionalización y la tecnificación del proceso serán siempre limitantes importantes que pueden ser tomados como una restricción de entrada que sesga el resultado del proceso.

Tercero, los procesos de participación en sociedades desarrolladas son distintos a los que ocurren en sociedades en vías de desarrollo, en términos de mayores niveles de cultura, educación, recursos, número de espacios de discusión, etc. Aspectos que tenderán a diferenciar por completo las características estructurales de los procesos en una u otra realidad.

Cuarto, siguiendo a Dahl en cuanto a las limitantes de la democracia participativa debemos estar conscientes que los procesos de participación tienden a ser más fáciles y eficaces de ser desarrollados en poblaciones con un número no muy elevado de pobladores (Dahl 1999:124), aunque no podamos en ningún caso determinar las magnitudes poblacionales óptimas para el desarrollo de la participación, pues estas dependerán estrictamente de las características del proceso, el lugar y la cultura en la cual se desarrollan.

Bibliografía

1. Aguilar Villanueva, Luis F. 1996a. "Estudio Introductorio." Pp. 15-76 in *El Estudio De Las Políticas Públicas*, 2ª ed. vol. 1, Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa.

2. ———. 1996b. "Estudio Introductorio." Pp. 15-86 in *La Hechura De Las Políticas*, 2ª ed. vol. 2, Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa.

3. ———. 1996c. "Estudio Introductorio." Pp. 15-94 in *La Implementación De Las Políticas*, 2ª ed. vol. 4, Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa.

4. Allison, Graham T. 1996. "Modelos Conceptuales y La Crisis De Los Misiles Cubanos." Pp. 119-74 in *La Hechura De Las Políticas*, 2ª ed. vol. 2, Luis F. Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa.

5. Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.

6. Campero N., José Carlos and Ernesto Pérez, Tesis de Máster. 1997. *Equidad En La*

Planificación De La Inversión En Municipios Rurales De La Paz. La Paz: Maestrías para el Desarrollo-Universidad Católica Boliviana.

7. Catalunya Segle XXI. 1999. *La Democracia De Los Ciudadanos*. Barcelona: Anagrama, Ariel, Claves y otros.

8. Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. 1972. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

9. Dahl, Robert A. 1999. *La Democracia: Una Guía Para Los Ciudadanos*. Madrid: Taurus.

10. Fishkin, J. 1995. *Democracia y Deliberación*. Barcelona: Ariel.

11. Font, Joan. 1996. "Los Núcleos De Intervención Participativa (NIP): Análisis De Tres Experiencias." *Gestión y Análisis De Políticas Públicas - GAPP* 5-6:143-50.

12. Grindle, Merilee S. and John W. Thomas. 1991. "Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries." . 1ª ed.Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

13. Gusfield, Joseph. 1981. *The Culture of Public Problems*. Chicago: University of Chicago Press.

14. Jones, Charles O. 1984. "An Introduction to the Study of Public Policy." 3ª ed. Monterey: Brooks/Cole Publishing Company.

15. Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.

16. Kliksberg, Bernardo. 1998. "Seis Tesis No Convencionales Sobre Participación." *Instituciones y Desarrollo*:131-69.

17. Lowi, Theodore. 1964. "American Business and Public Policy Case Studies an Political Theory." *World Politics* XVI:677-715.

18. Molina, Carlos H. 1997. "Participación Popular y Descentralización: Instrumentos Para El Desarrollo" en *El Pulso De La Democracia: Participación Ciudadana y Descentralización En Bolivia*, Secretaría Nacional de Participación Popular - SNPP. Caracas: Nueva Sociedad.

19. Moreno, Laia. 1999. "Entrevista a Tarso Genro (Exalcalde De Porto Alegre). El Pressupost Participatiu De Porto Alegre: Una Ultra Experiència De Participació Ciutadana." *Àmbits De Política i Societat* (10):37-40.

20. Stewart, James. 1996. "Innovation in Democratic Practice in Local Government." *Policy and Politics* 24(1):17-28.

21. Subirats, Joan. 1996. "Democracia: Participación y Eficiencia" *Gestión y Análisis De Políticas Públicas - GAPP* 5-6:35-44.

22. Vallés, M. J. 1997. "La Democracia Local Hacia El Siglo XXI" en *La Ciudad Democrática*, Joan Botella. Barcelona: Del Serbal.

23. Wildavsky, Aaron. 1980. "The Self-Evaluating Organization" en *The Practice of Policy Evaluation*, David Nachmias. New York: St. Martin´s Press.