

Capítulo 5

La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas

Luis Fernando Agudelo y Natalia Garay

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch5>

El diseño participativo de políticas públicas dota al problema público de legitimidad, originada en una coalición de actores lo suficientemente sólida para que este sea aceptado como la interpretación dominante sobre una situación social problemática. Así mismo, la participación le confiere legitimidad a la escogencia de las alternativas y a la contrastación de los instrumentos. Incluso, más allá de lo estrictamente funcional en las políticas públicas, la participación también construye democracia en los territorios con actores estratégicos que por tradición son pasivos ante el clientelismo, el gerencialismo o las prácticas autoritarias surgidas de la tecnocracia o la burocratización.

La incorporación de la participación en el proceso de diseño de las políticas públicas ha tenido una eclosión en América Latina que ha modificado las formas de intervención del Estado en la sociedad (Rofman, 2007). Este proceso de cambio en la relación de mediación entre el Estado y la sociedad civil obedece en parte a una reacción al paradigma administrativo-gerencial y elitista que se consolidó con las reformas de la administración pública en los años noventa del siglo xx. Se podría decir que la inclusión de la participación en el diseño de las políticas públicas surge para rescatar la dimensión política de la relación Estado-sociedad civil (Canto, 2008), como contraposición a un modelo exclusivamente burocrático y tecnocrático. Con este matiz, la participación en la formulación de las políticas públicas puede entenderse como

el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas. Es decir, el concepto de “participación ciudadana” incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de

respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública. Es decir, la participación ciudadana implica voluntad de incidencia [...] (Díaz Aldret, 2017, p. 343).

Dado lo anterior, las políticas públicas que se diseñan a partir de la última década del siglo xx en el marco de la gobernanza se orientan a una nueva visión de las relaciones Estado y sociedad (Peters, 2005). Peters y Pierre (2005) señalan que las crisis financieras, la expansión de la defensa del individualismo, la globalización con sus nuevas conexiones supranacionales, la emergencia de la nueva gestión pública y el aumento de la fragmentación política, sumadas a los intereses cambiantes, concitaron una presión por la gobernanza como esquema de relaciones Estado, gobierno y sociedad, y, en consecuencia, por la expansión de la participación en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Los modelos de arriba hacia abajo (*top-down*), de carácter más tecnocrático, son reemplazados de manera sistemática por modelos de abajo hacia arriba (*bottom-up*), bajo el argumento de la participación como un derecho humano que debe ser respetado siempre en todas las actuaciones del Estado social de derecho (Croso, 2013; García, 2013). De hecho, la Constitución Política de Colombia de 1991 incluye la participación como un principio y como un derecho fundamental en el artículo 40; así mismo, la Ley 489 de 1998, que determina la organización y el funcionamiento de la administración pública en Colombia, incluye la participación como uno de los principios de la función administrativa (artículo 3).

Las limitaciones de los planificadores y su instrumental de matemáticas y métodos cuantitativos propician un espacio para que el pluralismo aparezca como factor de legitimación de las políticas públicas (Canto, 2000), sobre todo en aquellas en las que los cambios de las formas políticas y económicas no son estructurales (Lindblom, 1991). Así las cosas, limitar la acción gubernamental a las conclusiones de lo estrictamente cuantitativo, tratando de utilizar los métodos de las ciencias duras, conlleva riesgos como los de ignorar lo que no dice el dato o utilizar información poco confiable (Streeten, 2007).

Los problemas de la participación ciudadana en los enfoques de abajo hacia arriba, vistos desde la teoría de la elección pública (*Public Choice*),¹ surgen por la efectiva capacidad de los ciudadanos de desprenderse de una racionalidad asociada únicamente a la defensa de sus intereses individuales. La participación canalizada en los procesos de diseño de las políticas públicas no solo elimina costos de transacción al acercar la decisión al ciudadano, sino que también permite la distinción entre bienes producidos por el mercado y bienes públicos, de forma que se puedan maximizar los resultados de los individuos y de la comunidad (Meny & Thoenig, 1992).

La teoría de la elección pública prescribe un nuevo rol de los ciudadanos en las políticas, pues supone una capacidad natural de las personas comunes para reconocer las manifestaciones más visibles de los problemas que enfrentan, y que ese reconocimiento coincida con las propias preferencias de los electores respecto a las políticas. Estos supuestos implican que, mediante el proceso electoral y los procesos de participación, los ciudadanos revelan sus preferencias de políticas, y de esta manera se acerca el Estado a los ciudadanos; no obstante, esto no garantiza que el proceso

¹ La teoría de la elección pública es un conjunto de ideas, en un principio económicas, que surgen de las reflexiones de autores como Coase (1960), que estudian las formas en que los individuos eligen de forma racional y los costos de transacción asociados a los procesos de elección, en los que los precios no tienen la capacidad de sintetizar toda la información necesaria para los intercambios. De hecho, la idea central de Coase es: “En un mundo de competencia perfecta, información perfecta, y cero costos de transacción, la asignación de recursos en la economía será eficiente y no estará afectada respecto a las normas legales frente al impacto inicial del costo resultante de las externalidades” (citado por Regan, 1972, p. 427; nuestra traducción). Se trata de comprender los “rasgos culturales económicos” que posibilitan que los individuos actúen de formas no impulsivas, de modo que se asegure la protección de los derechos de propiedad y se limite la expansión de las fricciones de los intercambios que se convierten en costos de transacción. Valores como la confianza, el respeto, la determinación individual (control) y la obediencia son determinantes en dicho contexto. La teoría de la elección pública plantea una diferencia entre la obediencia a la ley y la obediencia al gobierno, debido a que el acatamiento de la ley en ámbitos de igualdad ante ella permite el intercambio, y la obediencia al gobierno puede originar acciones depredatorias de la autonomía individual (Williamson, 2009, p. 372). Las aplicaciones de la elección pública a otras ciencias sociales diferentes a la economía han sido amplias, en la medida en que esta teoría ha permitido construir una lógica de los costos sociales y económicos de los intercambios, y de la manera como individuos y grupos eligen de forma diferente en función de su propia racionalidad. Al fin y al cabo, la potencia analítica de la elección pública es crear un marco de valoración de los intercambios, cuyos límites están asociados a la tendencia de sus autores a restringir esa racionalidad a aquella que es funcional al crecimiento económico y a la creación de riqueza económica.

carezca del refuerzo de ideas o creencias que son irracionales desde una perspectiva económica (Caplan, 2016).

En este sentido, las decisiones que se deben tomar en el diseño de las políticas dejan de ser potestad del conocimiento del burócrata tecnocrático, para incluir también al ciudadano común. De hecho, académicos de la corriente de la elección pública como Niskanen (2017) señalan que los burócratas solo persiguen sus propios intereses y el sostenimiento de las burocracias, por lo cual no deben ser la fuente de decisiones sobre el futuro de la administración y las políticas. Es por esto por lo que la teoría de la elección pública sugiere que los burócratas suelen preferir las alternativas que maximizan la burocracia y sus objetivos. Esto crea una suerte de leyenda negra en torno al diseño tradicional de las políticas, al tiempo que incluye a la participación como una dimensión integral y necesaria.

Para la corriente principal de las políticas públicas de base anglosajona, con una gran influencia de la teoría de la elección pública, la participación está referida a la consulta de los ciudadanos durante los procesos de implementación y de seguimiento (Dunn, 2018). También existe una mirada que entiende la participación asociada a la identificación de alternativas, orientada a evitar la manipulación que se podría producir por la complejidad de los intereses de los actores (Patton *et al.*, 2012), o a la representación más o menos pluralista (Birkland, 2011). Dado lo anterior, el objetivo de esta mirada es el de aumentar la eficacia de las políticas, expandiendo los objetivos más allá de la eficiencia tecnocrática. Se trata, hasta cierto punto, de una voz más instrumentalizada y subordinada al mejoramiento de las políticas.

No obstante, esta participación tecnocrática, vista desde la tradición escrita norteamericana, es estructuralmente diferente a la idea latinoamericana de participación, la cual tiene un giro más político, que surge de unas relaciones Estado-gobierno-sociedad basadas en el clientelismo y la burocracia,² lo que la convierte en una participación más reivindicativa (Santos, 2006).

En América Latina la participación emerge como superación de la marginación asociada al pensamiento colonial, pero también como cata-

² Los textos de O'Donnell (2009) y Paz (1998) coinciden en los dos rasgos esenciales de las estructuras estatales latinoamericanas: su carácter de burocracias clientelares y el carácter autoritario de las relaciones Estado, gobierno y sociedad.

lizador del pluralismo y la acción colectiva en el marco de una sociedad ávida de repolitizar las relaciones con la ciudadanía. Se trata entonces de llenar de contenido la idea de ciudadanía para ampliar el significado de los derechos políticos más allá del acceso a procesos electorales marcados por el clientelismo y la abstención, frente a una representatividad política en permanente cuestión.

Por lo anterior, un reto que tienen muchos países latinoamericanos es el de darle una mirada de diseño de políticas a los procesos de participación que se han introducido en muchos niveles de la administración pública. Frente a esto, González y Velázquez (2003) sostienen que:

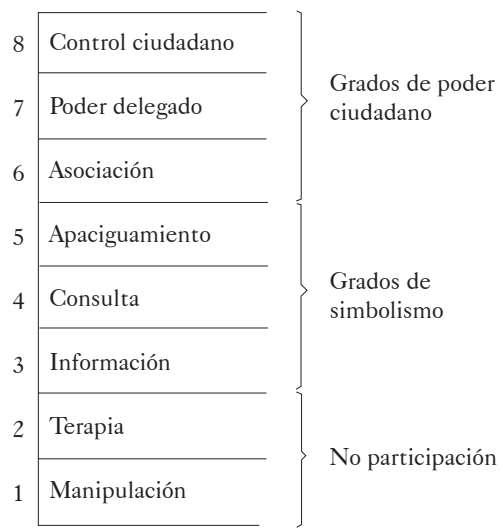
La institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Aunque se registran cada vez más experiencias exitosas de incidencia de los ciudadanos y las ciudadanas en la definición de políticas públicas, la participación no ha logrado un impacto fuerte –como se esperaba, al menos– sobre la planeación y la ejecución de dichas políticas. Ha sido más bien en el terreno del control social donde se observan resultados más halagadores: los procesos de seguimiento a la contratación y ejecución del gasto han contribuido de manera indirecta a la obtención de mejores resultados en la gestión pública (p. 26).

Nuestra visión es que la participación activa de los actores de la sociedad civil en el proceso de diseño de las políticas públicas en América Latina requiere convertirla en un componente transversal de este. Nadie puede discutir la importancia de ampliar la democracia para disminuir el clientelismo por medio de la participación, pero la clave en Colombia es cómo estas voces se incluyen en un proceso sistemático que ayude a construir un problema público, a priorizar objetivos y metas, y a evaluar las alternativas de solución. En otras palabras, el reto en Colombia es el de darle estructura y forma a la participación para que esta realmente pueda incidir en el proceso de toma de decisiones. El riesgo siempre será que estos espacios de participación se queden solo en un proceso de consulta, sin metodologías claras, que no logra trasladar la voz de los ciudadanos a un diseño efectivo de las políticas públicas, con lo cual se puede caer en graves riesgos de diseño.

En este sentido, es importante retomar el concepto de los grados de participación ciudadana para conocer la incidencia que se logra con cada acción por parte de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, y

si existe o no impacto con estas acciones. Arnstein (1969) propone unos “escalones de participación” (gráfico 5.1) en los que clasifica ocho niveles en tres grandes categorías: la no participación, los grados de participación simbólica y los grados de poder ciudadano.

Gráfico 5.1 Escalones de participación en el modelo de Arnstein



Fuente: Espinosa Seguí (2011, p. 5).

Los tipos de participación y no participación se concentran en ocho niveles que facilitan el análisis, a saber: (1 y 2) la manipulación y la terapia describen los niveles de la no participación que han sido ideados como sustitutos de la verdadera participación, pues permite a los tomadores de decisiones educar a los participantes sin permitirles actuar de manera efectiva; (3 y 4) en información y consulta, los ciudadanos pueden escuchar y ser escuchados, aunque en estas condiciones no es posible asegurar que sus opiniones sean tenidas en cuenta por los tomadores de decisión, mientras que en el apaciguamiento (5) se permite que los ciudadanos aconsejen, a pesar de que los tomadores de decisiones mantienen su derecho a decidir. Luego se encuentran los niveles de poder ciudadano con mayores grados de influencia en la toma de decisiones: en (6) asociación, se considera la agrupación de ciudadanos que les permita negociar *trade-off* y comprometerse

con los tomadores de decisión; en (7) poder delegado y (8) control ciudadano, que son los niveles más altos, los ciudadanos obtienen la mayoría de asientos en la toma de decisiones o el poder de gestión pública total.

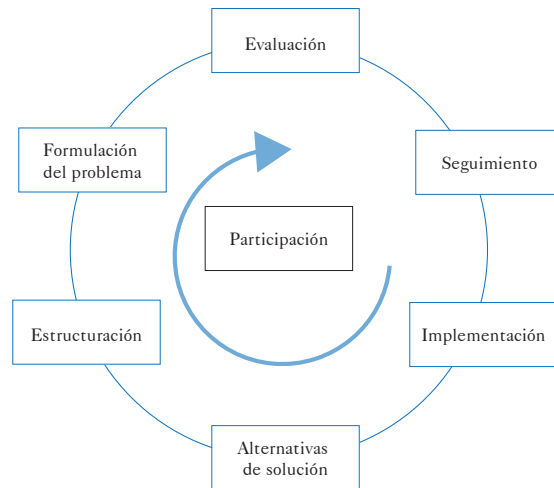
También es importante entender que el proceso de diseño participativo no reemplaza la democracia representativa ni el rol de los expertos temáticos y de política pública (Fischer, 1993). Más bien, la participación complementa el diseño de políticas en la medida en que no se trata de hacer políticas públicas para socavar el rol del Estado, como una suerte de mecanismo de derribo de las autoridades que dictan y negocian documentos de autoridad, sino de darle legitimidad a la acción de estas autoridades mediante la participación.

Esto debido a que los procesos de participación deben dar insumos para que las autoridades públicas, como representantes de organismos deliberativos (concejales, diputados, diputados provinciales), autoridades ejecutivas (alcaldes municipales, presidentes municipales, intendentes, secretarios) y autoridades judiciales tomen determinaciones teniendo en cuenta la salvaguarda de los procesos participativos que les dan sentido a los actos administrativos y a las actuaciones judiciales que indican la orientación de las políticas públicas.

En este orden de ideas, la participación y el pluralismo no deben limitarse a la consulta ciudadana (niveles de participación simbólica), sino que deben propiciar el ejercicio de poder ciudadano tratando de mantener el complejo equilibrio entre los procesos de diseño de políticas públicas participativos y las restricciones propias de la legalidad y de la actividad burocrática, y los límites técnicos que pueden surgir de los gobiernos o de las propias lógicas de participación. Más allá de la pretensión poco realista de lograr consensos, se trata de construir de forma dinámica una coalición de actores lo bastante sólida para llevar adelante la política; en suma, se trata de lograr la viabilidad para modificar las condiciones del problema público.

Ahora bien, el equilibrio significa no ir a los extremos ni de la leyenda negra sobre los burócratas ni de la novela rosa centrada en que toda participación plural es deseable por sí misma en el diseño, bajo el supuesto de que es correlato de pureza de la política pública, de antídoto contra el autoritarismo y garantía de legitimidad (Canto, 2000). Como ya se mencionó, es clave que la participación se integre plenamente en las etapas del proceso de diseño.

Gráfico 5.2 Posición de la participación en las fases del proceso de diseño de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

La participación debe ser entonces un proceso transversal al diseño completo de la política pública, pues con la planeación participativa se crean escenarios propicios para llevar adelante la difícil tarea de compartir disensos para formar consensos, combinando ingredientes técnicos y sociopolíticos: los primeros son necesarios para construir una lectura del entorno fundamentada en la realidad, y los segundos aluden a las dinámicas de concitar acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses, etcétera (González y Velázquez, 2003).

Sin embargo, la participación trae consigo el riesgo de circunscribir la política a la defensa de los intereses individuales de quienes participan. En este sentido, ni el pluralismo por sí solo, ni el incrementalismo, ni la participación son límites normativos de la política pública, pues se trata de límites bastante estrechos que en la práctica son rebasados por el quehacer de los gobiernos, incluso en los democráticamente electos (Canto, 2000). En otras palabras, es usual que las previsiones del diseño de la política sean sobrepasadas por los marcos normativos o por las dinámicas de poder de los poderes fácticos.

En el caso latinoamericano, donde se pretendió superar con la participación directa (a veces asamblearia) la fase tecnocrática como eje de las

relaciones Estado-gobierno-sociedad civil, las políticas públicas han servido de espacio simbólico de repolitización de la acción gubernamental. No obstante, ello se hizo sin que la profesionalización y capacidad gerencial de los gobiernos estuviera completa y que los sistemas políticos sirvieran de contendores legítimos de la representación de una ciudadanía más plural.

Esto implica que la participación sin un diseño claro puede llevar a grandes frustraciones de los ciudadanos, porque su voz no lleva a las acciones que tenían en mente o a corregir en el corto plazo las manifestaciones que perciben como más agudas, pero que podrían tardar en solucionarse si no se orientan las acciones a las causas de los problemas.

De hecho, las experiencias de los presupuestos participativos en América Latina en general, y de Colombia en particular, reflejan cómo procesos de participación que se diseñaron para transitar de la democracia representativa a la democracia participativa, originados en la confrontación al clientelismo y la marginación política, pueden convertirse, por falta de control y de estructura en el diseño institucional, en escenarios contradictorios donde la captura de intereses clientelares, la presencia de organizaciones criminales y las prácticas de apropiación indebida de recursos públicos se dan en medio del proceso de participación (Ramírez y Franco, 2021). En el mismo sentido, los procesos de rendición de cuentas y de responsabilización pública sin estructura crean espacios para que los procesos de participación se vean limitados o sean capturados por intereses de una parte de los actores estratégicos (Agudelo, 2007).

De allí que la participación orientada a diseños funcionales de política pública debería lograr de forma paralela la legitimidad del proceso, sin caer en el extremo de la imprecisión o en el sacrificio de la calidad técnica mínima que obstaculice la gestión. Esto será posible en la medida en que existan o se construyan ciudadanías estructuradas con poder de interlocución, y que no dependan de las prácticas clientelares para realizar su labor de movilización e incidencia.

A su vez, es fundamental la consolidación de una administración pública capaz de ponerle límites a la acción colectiva que espera, en ocasiones, tomarse los espacios de participación de las políticas en reemplazo de las agendas gubernamentales y públicas gestadas en la democracia representativa, para sustituirlas por las agendas de las organizaciones o comunidades sin pensar en la estabilidad del sistema de representación, en la calidad de la formulación de los problemas y en la pertinencia de los mecanismos

de intervención. La participación política y ciudadana en el marco de las políticas públicas no es en sí misma un requisito prescriptivo de la calidad de la formulación. Aun así, se debe reconocer que esta contribuye a la legitimidad y la claridad de la problematización (Castillo, 2017). A la par, la participación ayuda a aumentar la aplicabilidad de las alternativas de solución, así como el involucramiento de organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales que son invaluable para el éxito de la implementación (Cano, 2008; Díaz Aldret, 2017; Kweit & Kweit, 1981).

Dados estos retos y problemas, este capítulo proporciona herramientas para incorporar la participación de forma orgánica en el proceso de diseño de las políticas públicas. El propósito es exponer los factores mínimos de calidad en el diseño del proceso de participación a la luz de los criterios asociados a esta cuarta fase del MADPP.

Existencia y continuidad de la participación ciudadana

Este criterio hace referencia a que un formulador de política pública pueda comprender la situación de la red de actores estratégicos en el territorio, los cuales poseen capacidades y movilizan poder frente a los problemas públicos. Debe tenerse en cuenta que la existencia de la participación ciudadana en sí misma no es garantía de la calidad del diseño (Canto, 2000). Pero sí asegura que la formulación se desarrolle en un marco de relaciones de poder claras (Castillo, 2017). La existencia de la participación permite superar los escollos de la excesiva rigidez de las prescripciones tecnocráticas del ciclo de política, así como darles realismo a las alternativas de solución y, en consecuencia, abona el terreno para que las coaliciones de poder que se forman en el proceso de adopción sean estables y aseguren la implementación, más allá de los límites de la planeación del desarrollo.

Así mismo, la constancia y permanencia de los procesos de participación efectuados en torno al proceso de formulación y adopción de la política pública constituyen una medida de la capacidad de convocatoria de las administraciones públicas, así como de la posibilidad de futuras coaliciones para la implementación, el seguimiento y la evaluación.

Frente a la necesidad de contar con un contrapeso a la tradicional mirada tecnocrática de la planificación del desarrollo, surgen alternativas

como el modelo de investigación-acción participativa (Koch & Kralik, 2009; Koirala-Azad, 2017), en el que los investigadores y los ciudadanos incrementan sus capacidades combinadas de acceso a los procesos de toma de decisión y los sistematizan en función de sus propios conocimientos locales (Fischer, 2000).

La complejidad de las metodologías para analizar actores, va desde (1) las bases de datos para identificar contactos de actores revelados por el conocimiento de informantes calificados; (2) mapas de actores que incluyan tipologías y relaciones; hasta (3) análisis de redes de actores (ARS), que permiten determinar la complejidad de las relaciones, la fortaleza de los intercambios y la existencia de nodos y jerarquías de las redes para el análisis estratégico del relacionamiento con dichos actores, en función de su influencia y relevancia.

Sin embargo, la participación de algunos actores no es suficiente si esta es muy débil o si el conocimiento de la red de actores por parte de los operadores del diseño es muy pobre. Es por ello por lo que el aprestamiento es esencial para conocer quiénes son los actores interesados y cuál es su nivel de complejidad. A ello se le debe sumar la transparencia y las capacidades estratégicas para convocar diferentes posturas que sinteticen la pluralidad de actores, sin excluir a aquellos que tienen interpretaciones más alejadas de quienes toman decisiones de diseño.

En tal virtud, la rúbrica del MADPP les permite saber a quienes participan, formulan o analizan las políticas públicas si el nivel de participación existente en torno al diseño de la política pública es óptimo, considerable, básico o insuficiente (rúbrica 5.1).

Rúbrica 5.1 Criterio de la existencia de participación ciudadana

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Existencia de participación ciudadana	La ciudadanía asiste de manera constante a escenarios de participación.	La ciudadanía asiste de manera esporádica a escenarios de participación.	La ciudadanía no asiste a los escenarios de participación.	No existen escenarios de participación ciudadana.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Nivel de complejidad de la red de actores que efectivamente participan

Sin embargo, la participación por sí misma no es suficiente en el proceso de diseño puesto que se requiere un conocimiento sobre la forma en la que se construye la agenda y se intercambia el poder entre los diferentes grupos de intereses (Birkland, 2007). En cada una de las siete fases del MADPP se analizan y describen los factores relevantes del proceso de política pública, lo que permite comprender cómo en América Latina, con las relaciones Estado-gobierno-sociedad civil existentes, la participación es un factor transversal en el diseño de las políticas. En este sentido, es clave que, además de incluir espacios participativos, se diseñe la participación para que esta pueda realmente incidir en el diseño de cada una de estas dimensiones de la política pública.

Por ejemplo, en el caso de la política pública para las mujeres urbanas y rurales del municipio de Medellín se destaca la base sobre la que se construye esta iniciativa a partir de los esfuerzos desarrollados por el movimiento social de mujeres en Colombia y, en particular, la incidencia de estos actores y su capacidad de inscribir temáticas en las agendas pública y gubernamental. Dentro de los asuntos que permanecen en el tiempo impulsados por el movimiento social de mujeres de Medellín entre 2001 y 2015, sobresalen en el documento de la política pública la participación social y política, la salud sexual y reproductiva, la violencia contra las mujeres y el conflicto armado, los empleos dignos y el mejoramiento de los ingresos y el acceso a la educación (Álvarez *et al.*, 2019).

Los diseñadores y analistas de políticas públicas deben tener en cuenta que la participación exige el conocimiento previo de la red de actores en el territorio, pues se requiere conocer quién tiene el poder y cómo lo intercambia a la hora de movilizar recursos en torno a los asuntos socialmente problematizados. Debido a lo anterior, la participación en el diseño de una política requiere la existencia de un proceso de aprestamiento de las entidades que coordinen el diseño, en la medida en que estas necesitan conocer sus etapas y las condiciones técnicas subyacentes a los problemas, antes de abrir un proceso de participación.

Para tal fin, el mapeo de actores es una herramienta útil y necesaria para conocer no solo a las personas u organizaciones relacionadas con la iniciativa, sino su poder, influencia e intereses, entre otros aspectos. De

acuerdo con Silva (2017), el mapeo de actores es una herramienta para comprender la realidad de un escenario social específico, que funciona como “una ‘fotografía’ de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público” (p. 68). Este mapeo es una herramienta idónea para identificar actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y posterior acción. En el caso de la actualización de la política pública de juventud en Medellín hecha en 2014, el mapa de actores de juventud (MAJ) hizo un ejercicio que tomó en cuenta, primero, el interés de todos los actores y la importancia que estos le dan a los temas de juventud en sus respectivas agendas; segundo, la manera como entienden los problemas de la juventud, en relación con sus percepciones e ideas sobre causas y consecuencias, y tercero, las alternativas de solución que consideran frente a los desafíos identificados (CAP y Alcaldía de Medellín, 2014).

Además de estructurar la participación para convocar actores que puedan identificar las dimensiones del diseño, también es necesario identificar las capacidades de los actores relevantes, establecer cuáles actores tienen intereses en torno a los asuntos socialmente problematizados, con qué actores se relacionan los diferentes aspectos de una política y qué nivel de influencia tienen estos actores estratégicos en la modificación de las condiciones del problema. Es decir, se requiere un conocimiento previo de los actores para diseñar la dimensión de la participación, en particular porque alrededor de cada asunto socialmente problematizado existe una comunidad de actores que debe ser mapeada e integrada a la discusión de los límites y rasgos de la política (Heclo, 1995 [1978]). La integración de estos actores al proceso de diseño permite:

- 1) Contar con una visión plural de los asuntos problematizados.
- 2) Comprender las diversas expresiones del problema público.
- 3) Construir coaliciones sobre los diagnósticos y relatos causales subyacentes al diseño.
- 4) Tramitar en el propio proceso de diseño las tensiones asociadas a las causas, consecuencias y tipos de instrumentos elegidos para intervenir en el marco de la estructuración y formulación escogida.
- 5) Priorizar la acción gubernamental en el marco de la tramitación de las agendas y los conflictos de los diferentes intereses en torno al problema público.

Retomando el ejemplo de la actualización de la política pública de juventud de Medellín, el ejercicio de mapeo de actores permitió conocer sus principales intereses respecto a la política de juventud, la tipología de esos intereses y sus prioridades en los comportamientos y estrategias de cada actor; con ese ejercicio se conoció, por ejemplo, que la academia es un actor de tipo ideológico, con prioridad media, que tiene como interés ver representadas ciertas ideas y percepciones sobre la juventud en la política de ciudad; mientras que los jóvenes organizados son un actor de tipo político, con prioridad alta, que se interesan por mantener los espacios de participación política de los grupos juveniles y por continuar con las dinámicas de participación en escenarios juveniles de discusión política (CAP y Alcaldía de Medellín, 2014).

Los diseñadores de las políticas tienen entonces un requisito técnico de identificación y tramitación de los intereses y las agendas. En tal virtud, el objetivo de los diseñadores debe ser el de incorporar las agendas de los actores convocados y mantener el equilibrio entre los análisis técnicos de relaciones causales y los aportes de la acción colectiva. Estos aportes de la acción colectiva dependerán de las capacidades de movilización y las técnicas que las organizaciones hayan construido.

De hecho, en caso de debilidad o ausencia de capacidades organizativas de los actores, se puede utilizar el propio proceso de política pública como un escenario de fortalecimiento de la red de actores allí donde no existan esas capacidades. Una postura de diseño frente a la debilidad de los actores afectados por el proceso de la política ayuda a evitar las asimetrías de poder. Por lo tanto, el proceso de participación en el marco del diseño de una política es una oportunidad para fortalecer el conocimiento de los actores y para conformar una red con una visión más clara del problema.

Dado lo anterior, los requisitos técnicos mínimos que se deben tener en cuenta en un proceso participativo de diseño de la definición y estructuración del problema, de las alternativas de solución, del seguimiento y la evaluación son:

- 1) La existencia de actores en el territorio que tengan intereses en los asuntos socialmente problematizados.
- 2) La estructuración de relaciones y capacidades de movilización en estos actores.
- 3) La apertura y funcionalidad de escenarios de participación en el proceso de diseño y en el proceso de implementación, seguimiento y evaluación.

Una vez se identifiquen los actores que participarán en el proceso de diseño, es necesario determinar la condición y posición que tienen frente a los diferentes asuntos de la política. Es fundamental conocer el nivel de complejidad de las redes de actores que participan, lo cual permite superar las preocupaciones por la falta de rigurosidad de los esquemas de formulación de abajo hacia arriba (Croso, 2013).

Entre 2016 y 2018 se llevó a cabo la revisión de la política pública de igualdad de género para las mujeres urbanas y rurales de la ciudad de Medellín. Este proceso intentó involucrar en todo su diseño al movimiento social de mujeres, lo cual le confirió una gran amplitud a dicho proceso de diseño de política. El movimiento social de mujeres en Medellín es una red diversa y plural de la representación de las diferentes posturas del feminismo y las luchas por la diversidad en la ciudad. El proceso de participación en la política pública se hizo, más que con el sentido de imponer una agenda gubernamental, para incorporar la agenda social de las mujeres que el movimiento y la pluralidad de actores y representaciones ya había construido para la ciudad, sumando a la discusión las posturas de las mujeres no organizadas. El proceso de participación en la estructuración y formulación se hizo como mecanismo para ampliar la agenda existente y para llevar al interior de la política las distintas voces y los acuerdos (temporales) sobre los conflictos, de tal manera que se pudiera lograr una priorización mínima de la acción del gobierno, que no pretende resolver todas las conflictividades y críticas de la agenda previa sino hacer factible la actuación pública en torno a los principales problemas.

Estas preocupaciones provienen del hecho de que la excesiva fragmentación y el individualismo pueden convertir un escenario de participación ciudadana en un ejercicio de influencia perversa de una fracción de los intereses de una clientela, una comunidad o un individuo con recursos de poder (Patton *et al.*, 2012). Por lo tanto, se requiere un proceso pluralista en el que la solidez de las organizaciones sociales y la claridad en la lectura del problema por parte de la ciudadanía le permitan a esta no solo tener interlocución en el proceso de formulación, sino también hacer control a las intervenciones públicas e involucrarse con acciones surgidas de la acción colectiva en el marco de la política pública (Canto, 2000). En este sentido, es fundamental que el diseño se ocupe de ambas esferas: del

diseño y la implementación, y de fortalecer, a su vez, los procesos sociales y las capacidades de la ciudadanía y las organizaciones involucradas.

La experiencia de los analistas y la capacidad de auspiciar una interlocución permanente con los actores (Fischer, 1993) son elementos esenciales para identificar –desde los niveles más básicos de las bases de datos de contactos y los mapas de actores simples, hasta la utilización de la riqueza metodológica de los mapas de redes de actores– cuáles son los recursos de poder, los nodos de intercambio y las estrategias de los actores frente a los asuntos problematizados. La información con la que se ha de contar para conocer la complejidad de las redes de actores considera:

1) La diversidad en la representación de posturas y visiones frente a los asuntos socialmente problematizados.

2) La dependencia y estructura jerarquizada y clientelar de las organizaciones sociales e individuos con conocimiento que limitan la diversidad.

3) La debilidad o fortaleza institucional de las organizaciones y sus iteraciones en torno a los problemas públicos.

4) El individualismo y la monopolización por parte de actores únicos que controlan el proceso de participación y apropiación de conocimiento del problema público.

Es aquí donde los diseñadores de políticas públicas deberán establecer el pluralismo y definir cuál es el nivel de monopolización o dependencia clientelar que impide la presencia de posturas diversas e intercambios fuertes de los actores sociales. La evidencia de una iteración constante de diversas organizaciones con capacidades autónomas e independencia es un indicio de un ambiente de participación saludable y diverso, del que se pueden derivar discusiones que enriquezcan las capacidades de los expertos y de la burocracia profesional. Debe tenerse en cuenta, además, que el proceso de formulación puede ser en sí mismo un instrumento para fortalecer la red de actores y mejorar su nivel de pluralismo y autonomía, como un aporte del proceso de formulación a las posibilidades futuras de consolidación de la política en su implementación, seguimiento y evaluación.

A continuación se presenta la rúbrica del MADPP que les permite a los formuladores comprender si el nivel de complejidad de la participación es óptimo, considerable, básico o insuficiente.

Rúbrica 5.2 Criterio de la ciudadanía estructurada en la participación ciudadana

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Ciudadanía estructurada	La participación de la ciudadanía se da por medio de varias organizaciones estructuradas de la sociedad civil (pluralismo).	La participación de la ciudadanía se da por medio de una sola organización estructurada de la sociedad civil con el acompañamiento de individuos interesados.	La participación de la ciudadanía se hace con una participación inconstante y esporádica de organizaciones de la sociedad civil.	La participación ciudadana se da de forma individual, inconstante y esporádica.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Instancias de participación para el diseño y la implementación

El proceso de diseño es en sí mismo medio y fin, en la medida en que permite profundizar la democracia. Los resultados previstos de la política pública quieren cambiar las condiciones de unos asuntos socialmente problematizados, no solo en el sentido de resolverlos (Birkland, 2007), sino en el de cerrar brechas de bienestar a la vez que se modifican las relaciones de poder en la red de actores e intereses.

La propuesta de instancias de participación se refiere tanto a la gobernabilidad por parte de la Administración en el proceso de formulación y posterior implementación como a visibilizar las relaciones de poder de la estructura de gobernanza subyacente a la política pública (Castillo, 2017). Es decir, permite tramitar de forma estructurada las tensiones y acumulados surgidos en la dinámica del proceso de implementación entre los actores estratégicos de la política.

Con esto en mente, se deben diseñar instancias de participación para que, una vez la política se empiece a implementar, los actores de la sociedad civil sigan teniendo voz y posibilidades de influencia con el

uso del poder ciudadano. Adicional a la instancia de participación de la red de la política, es deseable sumar espacios de coordinación de la red de actores gubernamentales involucrados en la implementación para que establezcan los límites funcionales y presupuestales, y puedan desarrollar una interlocución productiva con los actores de la sociedad civil.

En la medida en que las políticas públicas definan el proceso de adopción, la existencia de instancias de participación ciudadana plurales y constantes y la recomposición de las relaciones de poder en el marco de la gobernanza, estas podrán ser expuestas en dichas instancias a la par que se realiza la implementación de una política, además de ser garantía de participación, con independencia de los cambios de gobierno y de las limitaciones temporales y políticas de la planeación del desarrollo.

Debe tenerse en cuenta que la naturaleza misma de las instancias de participación es diferente en el proceso de diseño y en la implementación propiamente dicha, ya que en el diseño suelen tener un mayor involucramiento los actores de la red con experiencia individual o colectiva en el diagnóstico, la obtención de datos o la reflexión en torno a los asuntos del problema, lo que los lleva a tener más cercanía con su definición y estructuración.

Cuando los beneficiarios de los programas públicos o los operadores con influencia son más proclives a aportar de forma decidida en los instrumentos y en la implementación propiamente dicha de los planes de acción de las políticas, los actores de la sociedad civil que no son beneficiarios tendrán un mayor interés en los procesos de movilización en torno al seguimiento, la reivindicación y la rendición de cuentas. Este es el caso que ilustran Mejía y Silva (2015), donde se muestra cómo se da un proceso de participación y obtención asimétrica de beneficios por parte de los actores involucrados en el diseño y la ejecución de la política pública de juventud en la ciudad de Medellín.

Respecto a las instancias de participación para la implementación, es deseable incorporar al menos tres de ellas en función de los diferentes objetivos y niveles de implementación:

- a) La instancia que les permite a las diferentes autoridades ejecutivas de un gobierno –y en el marco de las relaciones intergubernamentales– coordinar las respuestas gerenciales y presupuestales desde la

perspectiva intra e interorganizacional. Al fin y al cabo, el gobierno sigue teniendo el monopolio del diseño de normas y una ventaja comparativa para la coordinación del desarrollo de dichas reglas a instancias de quienes suscriben los documentos autoritativos.³

- b) La instancia que permite la coordinación con los actores públicos, empresariales⁴ y organizaciones de la sociedad civil. Los objetivos y las metas que se derivan de una política pública no son responsabilidad exclusiva de las entidades públicas; esto implica que es necesario incluir una instancia en la que participen actores del mercado y de la sociedad civil, pues estos pueden ser responsables de los mismos objetivos de la política. De allí que esta instancia sea esencial en el diseño de la política pública porque es la que visibiliza el carácter concurrente de la acción de los actores involucrados. La imposibilidad de solucionar problemas multicausales y complejos (como el empleo de una población históricamente marginada o la educación de calidad, en entornos de gran involucramiento de la Iglesia católica en la educación) hace que sea muy complejo dejar toda la responsabilidad en cabeza de los gobiernos. Esta instancia permite determinar las obligaciones frente a los objetivos y las metas de los actores y establecer compromisos con instrumentos y recursos concretos en pro de una visión común, no exenta de conflictos, con la que se desarrolle la implementación de la política.

³ La expresión *documentos autoritativos* hace referencia a las piezas documentales que suelen adoptar la forma de actos administrativos o decisiones de los jueces y altas Cortes que cambian los derechos y obligaciones de los actores involucrados en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. Pueden tomar la forma de leyes o documentos emanados de organismos deliberantes (Asamblea o Concejo), o decisiones de funcionarios con poder ejecutivo, como decretos, resoluciones o circulares. También, y en particular en el caso de Colombia, debido al sistema de control constitucional difuso y a la presencia de un número plural de altas Cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral y Justicia Especial para la Paz), las decisiones de los jueces suelen tener un fuerte componente de diseño de política que en ocasiones invade las esferas del Ejecutivo y el Legislativo, lo que da lugar a verdaderos documentos de política.

⁴ Es muy importante que este rol del mercado sea transparente y esté claramente definido. Esto debido al carácter de las relaciones Estado-gobierno-sociedad civil en el ámbito latinoamericano, donde el sector privado, a causa de la concentración, la tendencia a la existencia de mercados políticos y al tamaño de la demanda, tiende a conducir de manera informal sus relaciones con la política.

- c) La instancia que permite la interlocución con los actores que diseñan la política en términos de seguimiento y evaluación. Sobre todo, con las autoridades y organizaciones que hacen seguimiento desde la sociedad civil y los organismos de control. Aquí aparece el necesario involucramiento de las organizaciones de veeduría y el seguimiento a la calidad de la gestión de los gobiernos, que permita no solo participar en el proceso de comprender los avances técnicos de la política, sino en el seguimiento a la eficiencia y transparencia de la gestión, de forma que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos en la dimensión de la salvaguarda de los recursos públicos.

Por lo anterior, los ejercicios de funcionamiento de las instancias de coordinación de la implementación son particularmente importantes para la política pública y deben estructurarse bajo la lógica de *todos ponen* en medio de la coalición de actores que llevan adelante la política, la cual nunca es resultado de un consenso. Esta capacidad de coordinación y confluencia en la ejecución depende de una implementación que identifique las responsabilidades de los diferentes actores públicos, empresariales y comunitarios en los propósitos conjuntos. No hay que olvidar que la política pública es un instrumento de gestión y no un decálogo de buenas intenciones ni un comunicado final similar al de una cumbre internacional.

En consecuencia, es fundamental que la participación se refleje en el diseño de instancias de participación que (1) garanticen la interlocución con los actores que tienen intereses en los problemas públicos, (2) establezcan mecanismos gerenciales que faciliten la implementación y (3) permitan la existencia de mecanismos ciertos de seguimiento y evaluación. En la rúbrica 5.3 se presentan los descriptores del criterio correspondiente a la propuesta de instancias de participación estructuradas.

Rúbrica 5.3 Propuesta de instancias de participación estructuradas en la participación ciudadana

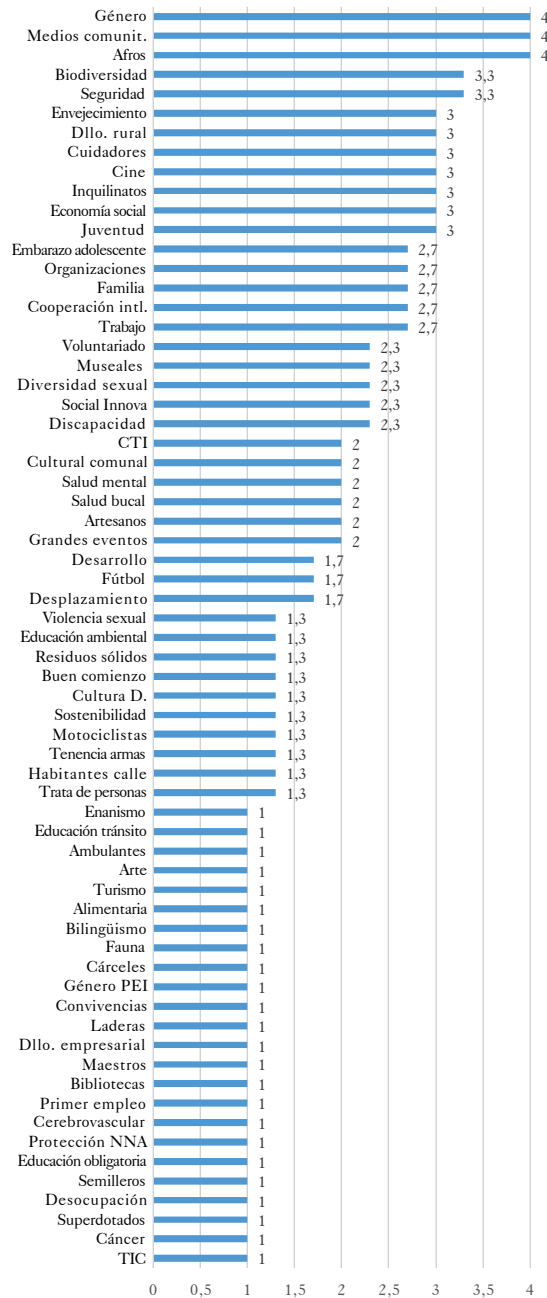
Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Propuesta de instancias de participación estructuradas	La participación ciudadana se propone en instancias estructuradas y frecuentes, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias semiestructuradas o esporádicas, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias semiestructuradas o esporádicas, donde hay ambigüedad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que persiguen.	La participación ciudadana se propone en instancias desestructuradas, sin claridad respecto a las funciones de los actores involucrados, a la metodología definida para las sesiones y a los objetivos que persiguen.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Diagnóstico de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas de Medellín

En este apartado se exponen los resultados de la aplicación del MADPP a las políticas públicas formuladas en la ciudad de Medellín durante los años 2002-2018, con respecto a la fase de participación ciudadana en la formulación. En ella, el promedio de las 65 políticas públicas fue de 1.83, con una desviación estándar de 0.89. Lo anterior indica que, en general, esta fase se ubica en el nivel insuficiente. Además de estos resultados, el gráfico 5.3 permite apreciar que 43% de las políticas se encuentra por encima del promedio general para esta fase y 57% por debajo. Por otra parte, se observa que 3 políticas se ubican en el nivel de calificación óptimo, 9 en el nivel considerable, 16 en el básico, y las 37 restantes en el nivel insuficiente.

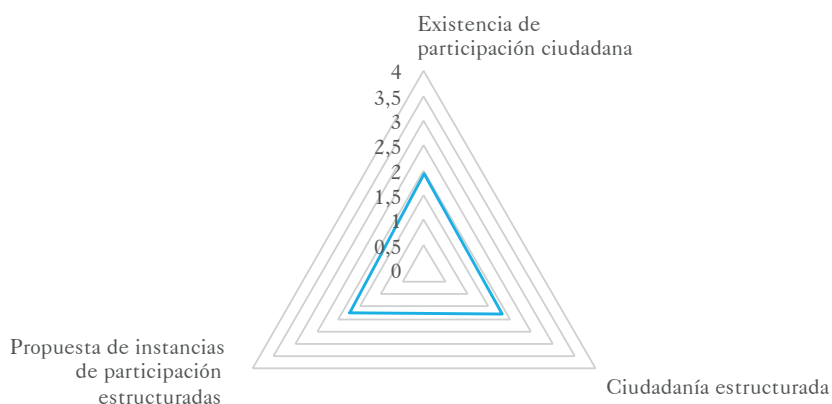
Gráfico 5.3 Promedio fase participación ciudadana
en la formulación por política pública



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el gráfico 5.4 presenta la distribución interna promedio en cada uno de los criterios de la fase de participación ciudadana. En este se observa que los tres criterios que componen esta fase se ubican en el nivel de calificación insuficiente, siendo el criterio de existencia de participación ciudadana el que obtuvo un mayor promedio, con un total de 1.94. En cuanto a los criterios de ciudadanía estructurada y propuesta de instancias de participación estructuradas, estos obtuvieron una calificación de 1.81 y 1.74, respectivamente.

Gráfico 5.4 Promedio fase participación ciudadana en la formulación por criterios



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el primer criterio (existencia y continuidad de la participación), las políticas con el mayor promedio fueron las de género (Acuerdo 102 de 2018), seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015), biodiversidad (Acuerdo 10 de 2014), desarrollo rural (Acuerdo 65 de 2013), medios comunitarios (Acuerdo 73 de 2013), vejez (Acuerdo 08 de 2012) y población afrodescendiente (Acuerdo 56 de 2015), que alcanzaron en su calificación el nivel óptimo. Para el primero de estos siete casos, como ya se mencionó, esta política contó con múltiples escenarios en los que se convocó de manera exitosa a la ciudadanía. Por su parte, de acuerdo con el estudio adelantado por Lopera y Balbín (2015), la política pública de seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015) contó con una participación de “388 personas, de las cuales 231 eran mujeres y 157 hombres” (p. 216),

la cual se concretó en mesas de trabajo, encuestas, experimentos sociales y diez propuestas comunitarias de barrio seguro en la ciudad de Medellín (véase Lopera y Balbín, 2015, pp. 289-298).

Por otra parte, 36 políticas obtuvieron un nivel de calificación insuficiente en este primer criterio. Entre estas se resaltan: Cultura D (Acuerdo 64 de 2017), fútbol (Acuerdo 75 de 2017), turismo (Acuerdo 54 de 2017), fauna (Acuerdo 9 de 2016) y primer empleo (Acuerdo 18 de 2016). Lo anterior se explica por la ausencia de información que permita respaldar la existencia de escenarios de participación en el proceso de formulación y diseño de estas políticas.

Respecto al criterio de ciudadanía estructurada, cabe mencionar que solo 16,9% de las políticas analizadas obtuvieron una calificación óptima. Esto quiere decir que en pocas de ellas se logró una participación ciudadana por medio de organizaciones estructuradas de la sociedad civil. Por ejemplo, en el caso de la política de economía social (Acuerdo 24 de 2017), dicha participación se concretó con la intervención de representantes de varios gremios involucrados, como la Red de Economía Solidaria, la Corporación Fomentamos y Confecoop Antioquia (Acta de sesión plenaria 739, pp. 25-27). Por su parte, la investigación documental realizada no arrojó ninguna evidencia sobre este criterio para la mayoría de las políticas con menor calificación y, en caso de haberla, solo indicaba una participación esporádica e inconstante de individuos a nombre propio, razón por la cual fueron calificadas en el nivel insuficiente. Este es el caso de la política de educación ambiental (Acuerdo 45 de 2012), en donde la participación aparece mencionada 27 veces en el Acuerdo, pero es evidente que esta fue el resultado de la cooperación de una unidad de apoyo con la Secretaría de Medio Ambiente, aunque con grandes limitaciones metodológicas y de implementación; entre ellas, la carencia de análisis de actores o de debate público.

Por último, el criterio de instancias de participación tiene la calificación promedio más baja; solo las políticas públicas de género (Acuerdo 102 de 2018), seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015), juventud (Acuerdo 19 de 2014), medios alternativos y comunitarios (Acuerdo 73 de 2013) y población afrodescendiente (Acuerdo 56 de 2015) obtuvieron un nivel de calificación óptimo. Esto se debe a que la participación ciudadana se propone en instancias estructuradas y frecuentes, con claridad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida

para las sesiones y en los objetivos que persiguen. Un ejemplo claro de esto se observa en la formulación del Acuerdo de la política de juventud que crea un Sistema Municipal de Juventud; a saber:

Es el conjunto de actores institucionales que dinamizan y ejercen las competencias en temas de juventud en el Municipio de Medellín, que a través de la creación de alianzas y el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil (entidades públicas, privadas y mixtas), los y las jóvenes y sus expresiones y prácticas organizativas, tienen como propósito la garantía y [el] goce efectivos de los derechos de la juventud medellinense, la ampliación de sus capacidades y [el] acceso a oportunidades a favor del desarrollo del ser joven (Acuerdo 19 de 2014, p. 28).⁵

En términos generales, es preciso resaltar que las políticas públicas de igualdad de género, medios comunitarios y población afrodescendiente (Acuerdo 102 de 2018, 73 de 2013 y 56 de 2015, respectivamente) obtuvieron la calificación más alta (4.0). Con respecto a la segunda, su calificación obedece a que fue un proceso en el cual la ciudadanía asistió de manera constante y con organizaciones estructuradas de la sociedad civil a escenarios de participación durante la formulación de la política. Esto fue posible a partir de la Mesa de Medios de Comunicación Comunitaria de Medellín donde se presentaron debates en materia de política pública. A su vez, se resalta que la participación ciudadana se propuso en instancias estructuradas y frecuentes, en las que se establecieron con claridad las funciones de los actores involucrados, la metodología para cada una de las sesiones y los objetivos perseguidos. Esto se logró gracias al establecimiento de la mencionada Mesa de Medios, la cual convoca a diferentes actores de la administración municipal y a “los representantes de cada una de las organizaciones y/o agremiaciones de medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos” (Acuerdo 73 de 2013, p. 28). Entre las políticas que se encuentran en el nivel de calificación

⁵ El Sistema Municipal de Juventud está conformado por un Subsistema institucional y un Subsistema de participación de la juventud. El primero corresponde a la Secretaría de la Juventud y al Comité Municipal de Juventud, y el segundo lo integran el Consejo Municipal de Juventud, la Plataforma Municipal de Juventud y la Asamblea Municipal de Juventudes. El tercer actor institucional es la Comisión de Concertación y Decisión, la cual “asume funciones de planeación, concertación de agendas públicas para las juventudes y generación de mecanismos de ejecución de las mismas por el municipio” (Acuerdo 19 de 2014, p. 31).

considerable se destacan las que cuentan con una asistencia constante de la ciudadanía a través de varias organizaciones estructuradas de la sociedad civil y en diferentes espacios de interacción comunitaria.

Cuando no se alcanza el nivel óptimo en la participación ciudadana esto obedece a que se encuentran instancias semiestructuradas o esporádicas, donde hay ambigüedad en las funciones de los actores involucrados, en la metodología definida para las sesiones y en los objetivos que se persiguen. Esto se debe a que en los documentos analizados no es posible diferenciar si los escenarios de participación son un mecanismo de coordinación intergubernamental o una plataforma de participación ciudadana. Por su parte, las políticas que obtuvieron una calificación insuficiente no mencionan escenarios de participación ciudadana en el proceso de formulación y tampoco proponen instancias de este tipo para las demás fases de la política pública.

Conclusiones

Como se expuso a lo largo del capítulo, la participación ciudadana en el proceso de diseño de las políticas públicas supone una visión compleja en el contexto de las relaciones entre Estado, gobierno y sociedad civil en las sociedades latinoamericanas, donde no bastan las buenas definiciones de los problemas para la elección óptima de las alternativas de solución y de sus respectivos instrumentos. Por eso, es fundamental comprender que la participación constituye un medio expedito para darles legitimidad política y reflejar las preferencias de los actores de la sociedad civil. Pero es también un fin, en el sentido de permitir el fortalecimiento de la democracia y la canalización de la reivindicación de los actores sociales frente a estructuras clientelares y autoritarias o concepciones tecnocráticas de la planificación, que implican obstáculos para el logro de la ciudadanía social plena.

Es preciso mantener un equilibrio entre la necesidad de la participación pública, la viabilidad de la implementación y la calidad técnica del diseño. Para ello es fundamental diseñar la participación de la política pública. Primero, desarrollando el proceso de aprestamiento que permita identificar los actores estratégicos que tienen recursos de poder con capacidad para modificar las condiciones de los problemas públicos, y

segundo, determinando la existencia y la continuidad de la participación ciudadana, con el fin de comprender el nivel de complejidad de la red de actores que movilizan recursos de poder, de forma que se diseñen las instancias de participación que permitan implementar y hacer seguimiento a la política pública.

Sin embargo, como lo muestran los resultados arrojados por el MADPP, el promedio total para las 65 políticas públicas en la fase de diseño del problema público (véase el Capítulo 2) obtuvo una calificación en el nivel básico. Ello refleja oportunidades de mejora en la ciudad de Medellín en relación con esta fase. Primero, por la dificultad para superar la idea de la administración basada en un diseño de planes, programas y proyectos de arriba hacia abajo, que impide hacer el tránsito de las capacidades institucionales de diagnóstico –fundamentalmente tecnocráticas– a la comprensión de las redes de actores y el poder que estas representan. Segundo, el desarrollo de capacidades de conocimiento de las redes de actores está en construcción, y esa falta de conocimiento de cómo están diseminados los recursos de poder en el territorio marca el origen de las dificultades del diseño de la participación en las políticas públicas.

Así, para el criterio de existencia y continuidad de la participación ciudadana, es fundamental que se conozca la historia y permanencia de los intercambios entre los actores del territorio en torno a la problematización, movilización y acción frente a los problemas públicos. Es decir, se debe pasar de los datos de las brechas existentes al conocimiento de las redes y sus iteraciones. Por su parte, en el criterio del nivel de complejidad de la red de actores (ciudadanía estructurada) debe utilizarse el proceso de diseño de política para encauzar las redes de actores plurales y autónomas hacia la mejora de la calidad del debate público, y ayudar a consolidar la pluralidad e independencia de los actores como parte del proceso. Este criterio, al igual que la propuesta de instancias de participación, tuvo las peores calificaciones, lo que refleja las limitaciones de los esfuerzos de institucionalización de las instancias de participación, coordinación gerencial e involucramiento de los actores estratégicos en el seguimiento y la evaluación de la implementación de las políticas.

En síntesis, la participación constituye un eje transversal y estructurante para la legitimidad, la factibilidad y el fortalecimiento de la democracia y la efectividad del Estado en América Latina.

Referencias

- Agudelo, L. (2007). La gestión del *accountability*, el caso de Antioquia. *Cuadernos de Administración*, (36-37), 60-93.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020349003>
- Álvarez Ossa, L., Gallego, L., Olaya, A. y Leyva, S. (Eds.). (2019). *Análisis para las políticas públicas: La búsqueda de la igualdad de género en Medellín*. Alcaldía de Medellín y Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3ID41nz>
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Birkland, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 63-78). Taylor & Francis.
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge.
- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, (33), 147-177.
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1946>
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37.
<https://bit.ly/3uqKOQK>
- Canto Sáenz, R. (2000). Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 231-256.
<https://bit.ly/3LfxrJZ>
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *CS*, (23), 157-180.
<http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>
- Caplan, B. (2016). *El mito del votante racional: Por qué las democracias eligen malas políticas* (M. Vicuña, Trad.). Innisfree.
- Centro de Análisis Político [CAP] y Alcaldía de Medellín. (2014). *Aciertos y desaciertos de la política pública de juventud de Medellín: Diagnóstico de política pública*.

Centro para la Innovación, Consultoría y Empresarismo [CICE], Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3wk4TuG>

Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, 1-44. <https://www.jstor.org/stable/724810>

Concejo de Medellín. (2014, octubre 17). *Acuerdo 19 de 2014: “Por el cual se actualiza y adopta la Política Pública de Juventud de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4254. <https://bit.ly/3D6Ez8C>

Concejo de Medellín. (2015, noviembre 27). *Acuerdo 73 de 2013: “Por medio del cual se dictan los lineamientos para la creación de la política pública de medios alternativos, independientes, comunitarios y ciudadanos para el Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4207. <https://bit.ly/3INTxS2>.

Congreso de la República de Colombia. (1998, diciembre 29). *Ley 489 de 1998: Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial N.º 43.464. <https://bit.ly/3IIVMWI>

Croso, C. (2013). La participación ciudadana en el debate y definición de la política pública. En M. Luna Tamayo (Ed.), *Participación ciudadana, políticas públicas y educación en América Latina y Ecuador* (pp. 53-64). Contrato Social por la Educación, Organización de Estados Iberoamericanos y Educación sin Fronteras-Ecuador. <https://bit.ly/3iFQy3v>

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. <https://bit.ly/3qFBxTU>

Dunn, W. (2018). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Routledge.

Espinosa Seguí, A. (2011). Escalera de la participación ciudadana (Arnstein). *Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante*. <https://bit.ly/3uznPTs>

Fischer, F. (1993). Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases. *Policy Sciences*, 26(3), 165-187. <https://www.jstor.org/stable/4532286>

Fischer, F. (2000). *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Duke University Press.

García, P. (2013). Democracia, participación y ciudadanía: hacia el ejercicio de las políticas públicas en el Estado Social de Derecho. *Ciudad Paz-ando*, 6(1), 123-144. <https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2013.1.a07>

González, E. y Velázquez, F. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. <https://bit.ly/3iGlGzS>

Heclo, H. (1995 [1978]). Issue Networks and the Executive Establishment. En D. McCool (Ed.), *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology* (pp. 268-287). Prentice Hall.

Kweit, M. G., & Kweit, R. W. (1984). The Politics of Policy Analysis: The Role of Citizen Participation in Analytic Decisionmaking. *Policy Studies Review*, 3(2), 234-245. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1984.tb00117.x>

Koch, T., & Kralik, D. (2009). *Participatory Action Research in Health Care*. Wiley.

Koirala-Azad, S. (2017). Reclaiming the Collective: Challenging Neoliberal Ideology Through PAR. En H. Kidwai, R. Iyengar, M. A. Witenstein, E. J. Byker & R. Setty (Eds.), *Participatory Action Research and Educational Development* (pp. 185-203). Springer.

Lindblom, C. (1991). *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas* (E. Zapico Goñi, Trad.). Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para las Administraciones Públicas [España]. <https://bit.ly/3Dc8Cfj>

Lopera Becerra, A. F. y Balbín Rondón, D. E. (2015). Percepciones comunitarias sobre seguridad y convivencia en seis zonas de Medellín. En A. Casas-Casas y J. Giraldo Ramírez (Eds.), *Seguridad y Convivencia en Medellín: aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos* (pp. 250-304). Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3CU3rAu>

Mejía Betancur, C. y Silva Jaramillo, S. (2015). Un caso de estudio: concentración de la oferta, grupos juveniles y sistemas de información. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: Crisis, cambios e innovación* (pp. 184-199). Alcaldía de Medellín y Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3tAPzYD>

Meny, I. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas* (S. del Carril, Trad.). Ariel.

Niskanen, W. (2017). *Bureaucracy & Representative Government*. Routledge.

O'Donnell, G. (2009). *El Estado burocrático autoritario*. Prometeo Libros.

- Patton, C., Sawicki, D., & Clark, J. (2012). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Routledge.
- Paz, O. (1998). El ogro filantrópico. *Cuadernos de Economía*, 17(28), 12-26. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/21465>
- Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4), 585-598. <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911177001.pdf>
- Peters, G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Regan, D. (1972). The Problem of Social Cost Revisited. *The Journal of Law & Economics*, 15(2), 427-437. <https://repository.law.umich.edu/articles/561/>
- Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: Una tipología de mecanismos institucionales participativos. [Ponencia]. *VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe*, Salvador de Bahía, noviembre 8-11. <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/016.pdf>
- Ramírez Brouchoud, M. F. y Franco Vargas, M. H. (2021). *El presupuesto participativo: Orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales*. Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587206890lr0>
- Santos, S. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Clacso.
- Silva Jaramillo, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar*, (1), 66-83. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/4>
- Streeten, P. (2007). ¿Qué está mal en la economía contemporánea? *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 35-62. <https://bit.ly/3DcN6Hh>
- Williamson, C. (2009). Informal institutions rule: institutional arrangements and economic performance. *Public Choice*, 139(3), 371-387. <https://www.jstor.org/stable/40270896>