

La integración de la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas

Juan Carlos Amezcua Audelo
Rosalinda Gámez Gastélum

Resumen:

El proceso de políticas públicas ha valorizado el papel del ciudadano y, lo ha propuesto como un actor clave en la toma de decisiones, es decir, ha figurado la participación ciudadana como fuente esencial del proceso. Es así como el sistema institucional adopta en sus estudios (tal como lo relativo a la política social) mecanismos de participación ciudadana para el cumplimiento legal.

Abstract:

The public policy process has valued the role of the citizen and has proposed it as a key actor in decision-making, that is to say, citizen participation has been included as the essential source of the Process. This is how the institutional system adopts in its studies (such as social policy) mechanisms of citizen participation for legal compliance.

Palabras clave: Participación ciudadana, políticas públicas y gobierno.

Introducción

Desde la década de los noventa la participación ciudadana (PC) es un tema que ha tomado importancia en México, al punto que ha llegado a posicionarse como una forma de legitimar la agenda de gobierno, y dentro de la misma como un asunto de suma importancia para el avance de las políticas públicas.

El tema puede abordarse de diferentes enfoques, algunos se concentran en explicar

sobre el nivel de gobierno en la que se da o debe darse la participación de la ciudadanía, otros hacia las fases de las políticas públicas y en cuales de estas debe impulsarse la describiendo la importancia que tiene en cada fase. Independientemente del nivel de gobierno o fase de las políticas públicas en el que se trate, lo primero es entender el concepto, con el fin de poder comprender a que hace referencia este fenómeno o para otros estudiosos del enfoque.

El propósito de este artículo es delimitar el problema de la participación ciudadana dentro del ciclo de las políticas públicas; desde su promoción por parte del gobierno hasta la falta de pautas y pasos a seguir para que grupos organizados de ciudadanos colaboren con el gobierno en diversas actividades, enseguida se tratan varios conceptos de participación ciudadana para rescatar aspectos generales y poder conformar una idea general sobre qué es y para qué y cuándo es útil.

Posteriormente, el concepto será abordado dentro del ámbito de la política social, realizando un ejercicio de análisis de los factores que motivan a un grupo de ciudadanos a inmiscuirse en los asuntos públicos o bien inhiben este tipo de intervenciones.

Para lograr lo anterior se realiza una revisión bibliográfica de los diferentes enfoques teóricos acerca de la participación ciudadana, posteriormente la revisión se centrará en los aspectos que se discuten actualmente de este fenómeno y con ello cumplir los objetivos del presente trabajo, para finalmente realizar un análisis relacional entre los aspectos teóricos y los empíricos que permita realizar observaciones puntuales acerca de cómo

nutrir el proceso de toma de decisiones dentro del proceso de políticas públicas.

1. Antecedentes para la concepción de la participación ciudadana y justificación para su estudio.

La idea de incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas ha adquirido mayor importancia en la agenda de los diferentes gobiernos desde el nivel federal hasta el municipal en los últimos años, esto debido a que las necesidades de la población son más complejas y los aparatos administrativos de los gobiernos no tienen la capacidad suficiente para atenderlas bajo esquemas de administración pública tradicionales.

En México, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), la ciudadanía se posicionó en un lugar de suma importancia, la implementación de los apoyos sociales para el combate de la pobreza que tuvo como base las formas de trabajo tradicionales de los diferentes grupos sociales mexicanos, con esto el PRONASOL buscó revertir la reproducción del ciclo de pobreza.

Para Rojas (1992), la fortaleza principal del PRONASOL era la solidaridad, ya que esta supera los esfuerzos individuales; la unidad y participación se identificaron como los mayores recursos del país para atender las urgentes necesidades de quienes no contaban con las mínimas condiciones de bienestar.

De esta manera se mostraron en México las primeras acciones oficiales de gobierno por dar un lugar a la participación de la ciudadanía en la solución de sus propios problemas teniendo como base la organización de las

comunidades para la recepción de apoyos gubernamentales y su posterior aplicación como medida para la reversión de la pobreza.

Otra de las posibles razones por las cuales acciones como las comprendidas en el PRONASOL no logran su cometido es el excesivo control central de la política pública. Aún y cuando el programa contempló la aplicación de los recursos por grupos pertenecientes a una misma comunidad se dejó de lado a los gobiernos subnacionales, esto impidió en gran medida identificar condiciones específicas de una localidad pudieran ser identificadas y atendidas de manera adecuada.

Para inicios del siglo veintiuno la concepción acerca de la utilidad que tiene la participación de los ciudadanos ha evolucionado y reposicionado al punto de ser vista como una herramienta útil para mejorar en el diagnóstico de problemas sociales, así como su tratamiento y junto a ello, se reivindica la importancia de particularizar los problemas de una comunidad por parte de los gobiernos subnacionales.

En la actualidad el punto de quiebre en la relación gobierno-sociedad civil se encuentra en la forma como cada parte cree debe ser ejecutada la política social y posteriormente en la confianza que inspiren las instituciones públicas con sus acciones. Por este motivo debemos entender cómo puede desarrollarse la participación ciudadana en la política social; desde la perspectiva de los funcionarios para conocer la apertura existente a agentes externos al sector público y la de organizaciones ciudadanas para comprender cuales son los temas de interés para la sociedad o bien lo que perciben como más importante.

El identificar y analizarlas características de la participación ciudadana en la política social, de un lugar específico, en determinado tema, se convierte bajo la idea anterior es una cuestión central para que las acciones gubernamentales se perciban como exitosas tanto desde la perspectiva de los funcionarios públicos como la de organizaciones ciudadanas.

Para ello es necesario identificar los aspectos que motivan y los que inhiben la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas, así también las maneras existentes y el grado en que grupos de ciudadanos se vinculan a la política social.

Por otra parte, debemos ser conscientes de la percepción que los servidores públicos tienen respecto a la participación ciudadana en la toma de decisiones en la política social para contemplar un escenario de posibles obstáculos y por otro lado del nivel de motivación que existe entre los grupos ciudadanos por participar en los asuntos de política social.

Para este trabajo se tomará como hipótesis central que existe resistencia por parte de los servidores públicos a integrar la participación ciudadana en la toma de decisiones de la política social que junto a un alto grado de desconfianza por parte de los grupos ciudadanos de que su participación tenga algún efecto, tienen como resultado un bajo nivel de participación ciudadana en Culiacán, Sinaloa.

A su vez, la motivación de grupos ciudadanos por posicionar y atender un asunto en colaboración con el gobierno se ve disminuida por; 1) una percepción de crisis social y de gobernabilidad que genera desconfianza hacia los servidores públicos, quienes, a su

vez, 2) perciben la participación ciudadana solamente como una manera de legitimar en discurso las acciones gubernamentales y 3) la poca claridad de los canales existentes para la integración de la participación ciudadana en política social.

El estudio de la participación ciudadana surge en México en la década de los noventas, rápidamente tomó suma importancia en las agendas de gobierno tanto a nivel nacional como sub-nacional, haciéndose patente que su punto de apoyo sería el ámbito local y la política social su sector de mayor relevancia; por esta razón es importante investigar a fondo cuáles son las formas de participación que existen en dicho ámbito, el interés que existe en la sociedad por participar en los asuntos públicos y de qué manera repercuten en el entorno político, económico y social.

En el ámbito académico, el tema de participación ciudadana en las políticas sociales está presente desde el diagnóstico de un problema, la inclusión del mismo a la agenda, la formulación e implementación de soluciones y la evaluación de las mismas. En este trabajo se busca investigar la relación de la participación ciudadana con las políticas sociales en cuanto a los aspectos que propician o inhiben la organización de grupos para la colaboración en asuntos públicos.

La relevancia del presente trabajo radica en evidenciar la manera en cómo la participación ciudadana se vuelve un mecanismo viable y útil cuando existe un marco de reglas claras sobre cómo debe ser esta participación en la política social; y que existe un cierto grado de resistencia por parte de la ciudadanía a participar como grupo en los asuntos públicos.

2. Planteamiento teórico y análisis.

Anteriormente se plantearon algunos de los posibles puntos a tratar acerca de la participación de la ciudadanía en asuntos públicos, a lo largo de este apartado se presentarán ejemplos de investigaciones acerca del mismo; rescatando conceptos, teorías y aspectos metodológicos que figuren los puntos que actualmente se trabajan en torno al tema de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En el 2010 Luna realizó una investigación a fin de identificar factores de avance y retroceso que influyan en la democracia participativa en Colombia; concepto que el mismo Luna precisa hace referencia a: 1) El mandato de incluir la democracia en los procesos públicos y sociales y que estos adopten decisiones que interesen a la comunidad; 2) participación democrática significa la consolidación fuerte entre electores y elegidos; 3) además de un sistema de toma de decisiones, es también un modelo de comportamiento social y político fundamentado en el pluralismo, la tolerancia y la protección a los derechos y libertades.

Algunos resultados sobresalientes del trabajo de Luna (2010) son que el 51.6% de los encuestados afirman que las alcaldías si cuentan con mecanismos para acercarse a la ciudadanía y recolectar sus sugerencias, sin embargo, el 64.4% de los encuestados respondió no haber tenido participación en procesos de consulta alguna, lo cual muestra un nivel medio de conocimiento de la existencia de mecanismos para la PC y un nivel medio-alto de desinterés por participar.

La tesis central del trabajo de Luna (2010) es que el carácter consultivo, no resolutivo de la participación ciudadana en Colombia limita la existencia de una gobernabilidad democrática local. Con esto el autor plantea una disparidad

entre las disposiciones legales y la operación de las mismas en Colombia.

Primeramente, Luna (2010) plantea el problema central desde el marco legal colombiano, ya que el investigador señala que las leyes colombianas en torno a la definición de la participación ciudadana están construidas para tomar la participación de la ciudadanía solamente como base de consulta y no brindan un orden resolutivo ni acción participativa; lo que desde su óptica debilita la incidencia de los actores ciudadanos en la toma de decisiones, y por consecuencia también la acción gubernamental en la incidencia sobre las necesidades de la población.

Para la realización de su trabajo Luna utilizó el método cuantitativo, llevó a cabo una recolección sistematizada de datos por medio de 670 encuestas a líderes sociales; que como objetivo central tuvieron el de clarificar de manera representativa la percepción de la ciudadanía colombiana acerca de los mecanismos de participación ciudadana en su aplicación y seguimiento.

La conclusión del trabajo es la confrontación de dos visiones; por un lado, la de los líderes sociales que sostienen que participación ciudadana que no tiene carácter decisorio no es participación; y por el otro, la de los políticos que defienden el fortalecimiento de la representación política en detrimento de la participación ciudadana directa en el quehacer público (Luna, 2010).

Al final, Luna (2010) realiza recomendaciones en dos partes; primeramente, a los actores instituciones locales, en el sentido de que deben identificar que canales existen para encausar la participación ciudadana, entender su alcance y difundirlos a la población

poniendo en claro el alcance que tendrán estos medios en cada uno de los diferentes casos en los que exista acción gubernamental con el fin de concientizar a la ciudadanía de los efectos alcanzables de su actuar.

Si bien es cierto que es muy importante medir el ánimo de la ciudadanía por participar en asuntos públicos como lo llevó a cabo Luna (2010) en su trabajo, también son sumamente relevantes trabajos de índole cualitativa que pueden evidenciar la evolución de un fenómeno como lo es la participación ciudadana, estudiar sus factores por separado y explicar el porqué de sus cambios durante un periodo de tiempo.

Amaya e Insilla (2012) realizaron un trabajo de investigación descriptiva acerca del comportamiento de la participación ciudadana dentro de la Unión Europea desde su fundación en 1993 hasta el 2012 con el fin de realizar un análisis de las fortalezas institucionales de dicha organización; el punto central de este trabajo fue el de sostener que la participación de la ciudadanía además de legitimar los procesos de políticas públicas fortalece a las instituciones que las dirigen.

La investigación se divide en dos áreas: La primera tiene que ver con la elección de diputados del parlamento comunitario, que ha mostrado una clara tendencia negativa de la participación con cada elección; y la segunda tiene que ver con los intereses de la comunidad, como han ido cambiando a lo largo de los años en la década de los noventas la tendencia era la preocupación por la paz mundial, el medio ambiente, los derechos humanos, la libertad, la pobreza y el racismo, sin embargo entrado el siglo veintiuno las preocupaciones que se registran con mayor frecuencia son por el desempleo,

la salud, la seguridad, la inmigración y el crimen organizado.

Otro aspecto registrado por Amaya e Insilla es que el interés en los temas de la UE se ve reflejado principalmente por medio de las redes sociales y que las organizaciones civiles que se involucran en los temas mencionados han sido dirigidas por personajes jóvenes en los últimos años.

Como tratamiento un tanto integral a las dos áreas la UE optó por hacer uso de las TIC's como medios para difundir e informar a los ciudadanos de los asuntos que se tratan en el parlamento europeo, a su vez utiliza estos mismos canales para realizar consultas y se toma una gran importancia a la participación de las ONG y la recolección de iniciativas ciudadanas.

Este *paper* presenta conclusiones semejantes a las de Luna (2010) ya que ambas defienden la tesis de que en la medida en que el ciudadano esté mejor informado de los canales con los que se cuenta para hacer llegar sus inquietudes y como resolverlas, será el nivel de actividad y compromiso que adquiera en el proceso, de igual manera ambos trabajos sugieren que debe existir un flujo de información clara que permita que la ciudadanía conozca de manera concreta y completa los espacios con los que cuenta para involucrarse en los asuntos de sus respectivas organizaciones.

La diferencia entre las investigaciones mencionadas hasta este punto radica en su enfoque; mientras Luna describe e identifica algunas carencias del sector público para la colaboración de las organizaciones civiles en la toma de decisiones públicas Amaya e Insilla pretenden impulsar su inclusión mediante el planteamiento de las bondades que desde su

perspectiva tiene la participación ciudadana, principalmente el fortalecimiento institucional.

Valverde, Gutiérrez y García (2013) realizaron un trabajo cualitativo en el que exponen las fortalezas del esquema de presupuesto participativo, haciendo mención de diferentes casos; específicamente el de Porto Alegre, la utilidad que ha tenido este modelo en Europa, posteriormente narran los ciclos de la conformación del presupuesto en la Ciudad de México para los ejercicios fiscales 2011, 2012, 2013 y 2014 y finalizan haciendo un recuento de los aspectos convenientes de utilizar este esquema para la asignación de recursos públicos en las diferentes áreas de competencia de los gobiernos.

Valverde et al (2013) rescatan que la institucionalización del presupuesto participativo representa una nueva forma para la toma de decisiones en la que las ciudadanías modernas forman parte como actores políticos y los gobiernos locales promotores de la participación como mecanismo para la reducción de las diferencias sociales.

Citando a Albores (2004) Valverde et al (2013) rescata del caso de Porto Alegre el esquema bajo el cual se organiza el proceso para el presupuesto participativo:

1. Reorientación del espacio para el diseño presupuestal.
2. Organización de asambleas territoriales y temáticas.
3. Definición de necesidades.
4. Participación del gobierno.
5. Reglamento del consejo del presupuesto participativo.
6. Papel de los ciudadanos.
7. Mecanismos de control.

8. Definición y aprobación del presupuesto.

Para el entorno europeo Valverde et al (2013) encuentran que el presupuesto participativo y en general la participación ciudadana se desarrolla en una manera más informal y que en las ciudades del viejo continente los esfuerzos de la población se encaminan por transparentar más la acción gubernamental y mejorar la gestión pública; también señalan que al existir notables diferencias políticas de una región a otra el ejercicio de presupuesto participativo es muy heterogéneo; sin embargo, permite rescatar tres aspectos que son fundamentales en cualquier parte del mundo: la discusión sobre el presupuesto público es obligatoria entre grupos de ciudadanos, especialistas y gobierno, además, debe darse a nivel de ciudades y debe repetirse con periodicidad.

Para el caso de la Ciudad de México el trabajo de Valverde (2013) pone al descubierto que el interés de la ciudadanía mexiquense en la conformación de los órganos que regulan el proceso del presupuesto participativo es bajo, debido principalmente a que el esquema en esa ciudad nada más contempla la participación en la fase de planeación y no propiamente en el ejercicio del presupuesto.

Entonces el ejercicio de presupuesto participativo que se tiene en México no contribuye al fortalecimiento de la democracia según Valverde (2013), por ende, la legitimidad del gobierno no aumentará hasta que estos permitan la incursión de los ciudadanos en áreas donde formen parte de los dispositivos de control y vigilancia y de esta manera inviten a la población a sumarse a estos mecanismos y así confiar más en el actuar de las administraciones públicas.

De manera similar a Luna (2010), Pérez Ana (2012) desarrolla una investigación en la ciudad de Mazatlán, con la diferencia de que centra su trabajo en identificar quiénes participan por medio de los organismos cívicos en los asuntos públicos y por qué lo hacen, para ello realiza segmentaciones socioeconómicas; por género, edad, grado de escolaridad y nivel de ingreso y cruza con la variable cantidad de participantes.

El trabajo concluye que existen varios factores que son los causantes de los bajos índices de participación ciudadana entre los que destacan:

- Un Estado ambivalente, con instituciones débiles al momento de propiciar el desarrollo social, y fuertes para resguardar los intereses del mismo.
- Ciudadanos que no hemos sido socializados para la vida asociativa.
- Desconfianza en los procesos administrativos del Estado y sus instituciones, así como en otros individuos.
- Falta de interés en la vida política de su comunidad.

Además de las conclusiones sobresalen algunos hallazgos; uno de ellos el que los dos grupos por edad con más participación en las organizaciones civiles son los de 18 a 25 años y 50 a 57 que coinciden con el promedio de inicio de la vida laboral y declive de la misma respectivamente; por otra parte llama la atención que la totalidad de las personas que participaron en la encuesta cuentan con un lugar adecuado para vivir con los servicios públicos básicos, es decir, no se encuentran en condiciones de pobreza según los parámetros de CONEVAL.

Otra de las observaciones que pueden realizarse de la información arrojada por el trabajo de Pérez (2012) es que, la mayoría de los individuos que participan en los organismos cívicos no se consideran parte de la vida política, debido a que no participan en los mecanismos de interlocución con el estado para la construcción de agenda y políticas públicas y se limitan a brindar servicios de asistencia social, cuidado del ambiente y promoción cultural y de educación principalmente.

Como puede observarse se trabaja de manera constante por responder a cuestionamientos como: ¿Por qué los ciudadanos participan o no en los asuntos públicos?, ¿Qué medios existen para la práctica de la participación ciudadana?, ¿Cómo se desarrolla bajo condiciones sociales, políticas y económicas? ¿Cuál es el alcance de la participación?

Así mismo, es posible identificar algunas constantes en el tema que podrían ser tomadas de manera general para su estudio tales como: la existencia y difusión de canales de participación, la certeza del alcance que tendrá la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y el marco legal.

Por otra parte, también sobresalen algunas particularidades que podrían reforzar el estudio de la participación ciudadana en un ámbito local determinado como son: el rango de edad de la participación, el nivel académico, nivel económico y la relación entre la difusión de los canales de participación con el ánimo de los ciudadanos por participar. De igual manera dentro de las diferencias entre un estudio y otro encontramos la unidad de análisis que puede

ser desde el ciudadano como individuo o representante de una organización civil, una organización en su conjunto; hasta analizar el desarrollo de la participación ciudadana en un territorio determinado.

3. Objetivos de la participación ciudadana

A continuación, se estudian diferentes puntos de vista teóricos sobre la participación ciudadana que buscan dar explicación a los resultados de las investigaciones anteriormente citadas, proporcionando así, un acercamiento sobre la naturaleza misma del tema y su relevancia en el proceso de toma de decisiones y el ciclo de las políticas públicas.

Un primer acercamiento al objetivo de la participación ciudadana lo ofrece Cunill (1991) explica que esto se observa desde dos dimensiones: primero como medio de socialización política y el segundo como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por lo tanto, favorecer a ésta.

A su vez Merino (1995, citado en Guillen 2009) menciona que La participación explica el funcionamiento de la democracia. Cuando se da la participación de los ciudadanos es porque los representantes no han cumplido con su papel de conexión con el gobierno, por tanto, el involucramiento de los ciudadanos se da para influir en las decisiones los representantes.

Por otra parte para entender qué es la participación ciudadana, es necesario conocer sus alcances, Bireh (citado en Guillen, 2009) señala que el objetivo central de la participación ciudadana es promover los procesos de democratización y que los ciudadanos consideran muy importante

averiguar si su participación ha influido en las decisiones, así, ellos sienten que se ha cumplido su objetivo al participar.

De esta manera tomando las ideas anteriores puede concluirse que cuando los ciudadanos responden a un estado de crisis duradera, perciben incompetencias en el actuar del gobierno y se organizan para poder atender las carencias que el gobierno no puede o no quiere, llegando así a desplazar en ocasiones a las dependencias de sus funciones, del mismo modo se identifican tres atributos de la participación ciudadana; el de agente democratizador, agente consultivo y como agente decisorio, pero cada uno de ellos requiere de una vía para llevarse a cabo lo cual despierta la interrogante ¿Cómo llevar la participación ciudadana a la práctica?

Es fácil pensar que una manera de fomentar la participación de la sociedad en los asuntos de gobierno es institucionalizándola, es decir, crear un marco regulatorio que obligue a las instituciones a brindar espacios a los ciudadanos para involucrarse en los asuntos públicos pero Ziccardi (1999) nos dice lo contrario al afirmar que durante años, el crear instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, estas formas de participación sólo han sido intentos de legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno local, como por las instancias del gobierno federal.

Si bien es cierto, que con muchos de los problemas sociales la institucionalización es un mecanismo que sirve para asegurar la atención de los asuntos a través de los diferentes gobiernos; con la participación ciudadana parece no haber tenido el mismo

efecto, esto se debe principalmente a que se pierde el interés de manera relativamente rápida en los asuntos por parte de la población.

En el sentido de la afirmación anterior Ziccardi (1999) realiza una segunda observación y señala que debe reconocerse que la ciudadanía no siempre demuestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, ni siquiera en la elección de representantes quienes han generado desinterés y apatía, así como falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a que su trabajo voluntario y su dedicación va a reeditar en mejoras a su comunidad.

En el mismo sentido Ziccardi (1999) enfatiza en que la volatilidad en el interés de la ciudadanía en los asuntos públicos o sociales se debe en gran parte a que, si bien las leyes exigen espacios dentro de las instituciones de gobierno, estos espacios no son promovidos de manera adecuada o bien se vuelve muy complicado acceder a ellos. Debido en ocasiones a la falta de reglamentación, los ciudadanos no son capaces de organizarse de manera adecuada para involucrarse en los asuntos de la agenda de gobierno.

En efecto hasta este punto se ha evidenciado que el simple hecho de formalizar una problemática social en una institución que opera bajo un marco legal no es suficiente por sí mismo para concretar la inclusión de la ciudadanía en todo el proceso de la política pública, de la misma manera la inclusión de la ciudadanía en todo el proceso del accionar gubernamental no garantiza la inexistencia de errores en el ejercicio del mismo; sin embargo, no deja de ser un aspecto imprescindible en la evolución de las nuevas

formas de gobierno y por tanto se vuelve necesaria la creación de un entorno favorable para la participación; el mismo Aguilar (2013) menciona que los retos actuales de los gobiernos democráticos son:

- 1) Como la democracia constitucional dará respuesta a los problemas de sobrevivencia y vida digna de los ciudadanos.
- 2) Como resolverá conflictos y agravios, el aumento de la criminalidad en un ambiente de incertidumbre jurídica.
- 3) Como va a equipar a la sociedad con las capacidades cognitivas, tecnológicas y organizativas necesarias para posicionarla en el futuro frente a los diversos cambios y problemáticas.

De esta manera es posible establecer que lo primero (pero no lo único) para alentar la participación es generar un ambiente de certidumbre jurídica que proporcionen solidez a las instituciones y confianza hacia los ciudadanos, lo cual quizá presente algunas interrogantes entre el deber ser de Aguilar y lo que realmente es planteado por Ziccardi; ¿Hasta dónde están dispuestos a dar apertura los gobiernos en sus asuntos a la inclusión de la ciudadanía?, ¿Dónde es necesario que las organizaciones civiles comiencen a presionar por más espacios en las decisiones públicas?, ¿Hasta qué punto es pertinente la intervención ciudadana en asuntos del estado?.

Otro aspecto de suma importancia para poder explicar el desarrollo de la participación ciudadana es el de entender sus causas, Aguilar (2013) explica el caso de Latinoamérica que a lo largo del siglo XX los

cambios de la administración pública se han debido al desenvolvimiento de los sistemas políticos nacionales y las formas de ejercicio gubernativo desarrolladas en países con regímenes democráticos y sistemas sociales diferenciados, que han ido reconociendo que otros actores extra-gubernamentales son importantes a la hora de decidir qué asuntos constituyen un problema social, que merecen ser atendidos mediante políticas públicas.

Si bien es cierto que la tendencia en países con alto grado de desarrollo es incluir a sus gobernados cada vez en mayor medida en los asuntos de gobierno a través de debates y foros de dialogo, cabe señalar que aún las acciones de las instituciones casi monopolizan el proceso de las políticas públicas casi en su totalidad; y también, el hecho de que existen asuntos en los que no es conveniente abrir un debate al público debido a la rapidez con que requieren una respuesta como lo son los asuntos de seguridad nacional.

En este sentido, de las relaciones existentes entre instituciones y ciudadanos, Subirats, *et. al* (2008) propone primeramente interpretar el aparato político-administrativo en función de la influencia que tiene sobre la economía y la sociedad, ya que en esta medida será la fortaleza de un estado para manejar el proceso de políticas públicas y las debilidades que presentara ante la influencia de actores privados.

Con base en lo anterior, un segundo aspecto a tomar en cuenta es comprender las complejas relaciones que emanan de la acción pública observando que actores tomarán parte en el proceso de la política pública, es decir, quienes son capaces de influenciar, condicionar e incluso vetar la

acción pública, esto determinara el campo de acción que tienen las instituciones para actuar en determinado asunto.

De esta manera, Subirats (2008) señala que el proceso de políticas públicas está determinado por:

- 1) Los actores; públicos y privados
- 2) Sus recursos; Fuerza, derecho, personal, dinero, información, organización, consenso, tiempo, infraestructura y apoyo político.

De esta manera observamos que el resultado del actuar del gobierno está determinado por cuestiones externas a su capacidad técnica-operativa y la capacidad económica; por tal motivo la búsqueda del respaldo ciudadano se ha vuelto un asunto central en las agendas de gobierno como mecanismo de legitimación de la acción pública, así mismo se ha demostrado que la participación ciudadana es un esquema viable para organizar una agenda pública y ejecutarla de manera eficaz y eficiente.

Visto desde el punto político el invitar a la ciudadanía a incluirse en el accionar público se ha convertido en una manera de “democratizar gobiernos” lo cual tiene al menos dos ópticas; 1) un gobierno abre de manera real el proceso de las políticas públicas a organizaciones no gubernamentales y a grupos afectados con el fin de realmente atender y resolver problemáticas o 2) solamente se simula tal apertura para legitimar un discurso de estado que únicamente pretende armar o conservar una determinada clientela electoral.

Son evidentes las fortalezas y los beneficios de un sistema de gobierno ciudadanizado, sin embargo es de suma importancia ser

conscientes de las debilidades que presenta y las amenazas que representa, no es participación ciudadana por el simple hecho de sumar a personajes que nunca han estado en la arena política o se dice que son ajenos a cualquier organización política, para cumplir con esta condición deben tener su cuota de influencia (positiva) organizaciones y personajes realmente ligados a grupos de la población en una condición problemática y que posteriormente se mantenga una supervisión constante por parte de los mismos ciudadanos del tratamiento que se le da al asunto.

La definición de participación ciudadana no debe limitarse a la conceptualización del fenómeno, para un mejor entendimiento es necesario analizarla en diferentes entornos (niveles de gobierno) así como en las diferentes fases de las políticas públicas y con sus diferentes intensidades ya que esto dará diferentes formas a la participación ciudadana.

Para Cabrero (2005) la proximidad de la autoridad municipal con la ciudadanía, propicia que el municipio sea el espacio ideal para impulsar lo que él llama un motor endógeno de desarrollo local, ya que dicha cercanía permite “construir una acción pública cohesiva y un proyecto compartido; además la escala de conexión de redes de grupos sociales y ciudadanía pueden propiciar más naturalmente la cooperación y los vínculos para consolidar el capital social” (citado en Flores 2009).

Según Cabrero la participación ciudadana debe darse a nivel municipal como una manera de impulsar el desarrollo local desde el interior, ya que los ayuntamientos están más cercanos a la comunidad y por tanto

conocen más las necesidades del entorno y las fortalezas de esa población; es decir, tienen mayor conocimiento del capital social con el que se cuenta.

Por otra parte, Ziccardi (2008), considera que el involucramiento social en diferentes grados y etapas del ejercicio de gobierno otorga mayor eficacia a las decisiones públicas y permite fortalecer a la democracia representativa (citado en Flores Rodríguez 2009). Es decir, asume que la participación ciudadana puede darse en las diferentes etapas de las políticas públicas y que fortalece tanto las decisiones públicas como a la democracia representativa; el enfoque de Ziccardi aborda las etapas en las que puede darse la participación ciudadana sin hacer diferencia entre los niveles de gobierno.

Cabrero y Ziccardi (2008) abordan el tema de la participación ciudadana desde enfoques distintos, el primero desde la concepción de que este fenómeno tiene su origen en el gobierno municipal por su cercanía con los ciudadanos; la segunda plantea la posibilidad de participación ciudadana en las diferentes etapas de las políticas públicas. Aun y cuando los enfoques abordan el tema de manera distinta no se contraponen sus ideas, incluso son complementarias como lo plantea Canto Chac a continuación.

Canto (2009) señala que la existencia de participación ciudadana ya se puede discutir en el ámbito de las decisiones y de la implementación, misma que, como lo sugieren los diversos analistas de la implementación, muestra la naturaleza política de las políticas públicas, pero esta misma naturaleza política se le enfoca ahora, ya no tanto en los juegos de poder entre los aparatos de gobierno, sino entre el gobierno y

la sociedad y, al menos por ahora, con un énfasis en el ámbito local.

Canto gradúa el nivel de PC en las diferentes etapas de las políticas públicas.

Tabla 1. Graduación de la participación ciudadana en las etapas de políticas públicas.

Fases de las políticas públicas	Niveles de la participación ciudadana
Agenda	Información
Análisis de alternativas	Consulta
Decisión	Decisión
Implementación	Delegación
Evaluación	Asociación
	Control

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de Chac (2009).

A su vez Canto (2009) señala que existen factores que dan origen a diversas formas de organización social las cuales pueden influir sobre las políticas públicas y se agrupan fundamentalmente en tres.

Políticas. En esta forma de organización los intereses son la razón por la cual se agrupan los individuos, ya que es el impulso para la negociación con el gobierno.

Técnicas. Conocidos de mejor manera como los especialistas, el conocimiento acerca de un tema es el motivo que impulsa a esta forma de participación a intervenir en las políticas

Organizacionales. Los integrantes en estos grupos pueden ser diferentes en cuanto a manera de pensar o intereses, pero los une la capacidad de mantener la cohesión al interior del grupo, la manera de resolver conflictos, conseguir recursos y de elegir a los representantes del movimiento.

Canto (2009) además de plantear que la participación ciudadana puede darse en todas las fases de las políticas públicas nos habla sobre niveles de la participación ciudadana y menciona factores que originan diferentes

formas de organización para la participación de la ciudadanía en los asuntos de gobierno.

Una vez entendido de manera general la participación ciudadana, las fases en las que puede darse, los niveles en los que puede llevarse a cabo y las formas de organización social de la misma, hay quienes sostienen que se debe defender y promover como un motor de desarrollo social.

Para Barreiro (2012) la participación ciudadana se debe defender y promover desde los municipios, esto adquiere sentido si ello supone una apuesta clara por la deliberación y por la toma de decisiones sobre la base de procesos deliberativos.

Dicho de otra manera, Barreiro acepta que la participación ciudadana se da desde los municipios, pero para que adquiera mayor relevancia se debe dar desde la deliberación de opciones, ya que es ahí donde se puede influir en el rumbo que toman las políticas y no en la negociación de las decisiones.

Font (citado en Solano 1999) coincide que el escenario donde se puede desarrollar experiencias de participación ciudadana es desde el gobierno local, incluso plantea que es en este nivel de gobierno en el que más se ha avanzado en este tema. Font difiere por completo de los demás autores al afirmar que los instrumentos participativos son: los mecanismos de diagnóstico del problema y la formulación de la agenda política local

Tanto Cabrero, Barreiro (2012) y Font coinciden en que la participación ciudadana debe impulsarse desde el nivel local, sin embargo, sus puntos de vista contrastan al momento de ubicarla dentro del mismo ciclo de las políticas públicas. Por otra parte, tanto Ziccardi (2008) como Canto (2009)

concuerdan en que la participación ciudadana se encuentra dentro de todas las fases de las políticas públicas sin limitarla a un solo nivel de gobierno.

Al tratarse de un asunto con una fuerte carga de comportamiento social, resulta sumamente complicado desarrollar una idea general sobre cómo debe ser o porque es de una manera u otra la participación de la ciudadanía; sin embargo, es posible identificar algunos aspectos que pretenden responder a las preguntas más frecuentes identificadas en la presente recopilación.

¿Qué medios existen para la práctica de la participación ciudadana?

Lógicamente estos medios o canales variaran según la forma de gobierno que se tenga y principalmente el régimen político, es aquí donde desde el punto de vista político la participación tenderá a ser más dinámica en la medida que el sistema político sea abierto, transparente y plural (partiendo de las leyes existentes) y desde el punto de vista social dependerá del grado de organización que exista y dentro de estas organizaciones el grado de conocimiento que tengan acerca de los temas.

4. ¿Cómo se desarrolla la participación ciudadana bajo condiciones sociales, políticas y económicas?

Según la investigación de Pérez Ana (2012) y Luna (2010) las condiciones económicas de la población son determinantes para el grado de participación en una localidad, sin embargo, se oponen en cierta manera a la idea de que son los necesitados quienes se organizan para revertir sus carencias ya que en sus trabajos son personas con un nivel de educación y de ingresos por encima del

promedio quienes buscan intervenir en las agendas gubernamentales.

Por lo anterior es posible calibrar la idea teórica central afirmando que son los grupos de ciudadanos con conocimiento de una problemática y un nivel de instrucción superior al elemental quienes buscan organizarse para atender problemáticas que probablemente ellos no sufren, sin embargo, es un medio para intervenir en la decisión pública.

¿Cuál es el alcance de la participación?

El alcance que puede llegar a tener la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos está determinado primeramente por el marco legal que asignará un orden consultivo o resolutivo y posteriormente el grado de influencia que pueda tener el grupo(s) interesado(s), este cuestionamiento tenderá a responderse según cada caso en particular con el punto medio entre el deber ser (lo que dice la ley) y lo que es de *facto* (lo que puede hacerse).

¿Por qué los ciudadanos participan o no en los asuntos públicos?

Explicar el comportamiento social es la tarea más complicada de cualquier resultado de una decisión pública, explicar por qué funciona o no una maniobra eminentemente técnica tiene su explicación en un error ya sea de cálculo o por el cambio repentino del fenómeno, sin embargo al tratarse del trabajo con personas de por qué en un lugar algo si funciona y en otro de similares circunstancias es un completo fracaso puede explicarse desde tantos puntos de vista como especialistas se incluyan en la explicación.

De la misma manera pasa con la participación ciudadana en los asuntos públicos, son tantos los motivos que es difícil desarrollar un

esquema único para fomentar y aprovechar la participación, sin embargo, retomando el enfoque de legalidad de Aguilar y los factores por los cuales se organizan los grupos de Canto Chac pueden agruparse en tres tipos de razones generales:

*Legales- Las posibilidades que otorga la ley de participar en ciertos asuntos considerados públicos y la naturaleza consultiva o resolutive que tendrá dicha participación.

*Técnicas/cognitivas- Las capacidades del grupo interesado para entender el asunto y plantear una solución viable desde lo político, lo económico y lo social.

*Sentido de urgencia- La percepción que se tenga de que el problema debe ser atendido por que es grave y debe ser atendido. Este aspecto tiene un alto grado de empatía y se relaciona más con buscar un estado deseable que uno posible aumentando en gran medida la posibilidad de decepción entre los ciudadanos por no alcanzar los resultados esperados.

Conclusiones

Es así como se presenta la relevancia de realizar diagnósticos sobre la calidad de las organizaciones ciudadanas que existen en un entorno local con el fin de conocer las posibilidades existentes de aprovechar sus capacidades y cercanía con la sociedad para que tanto gobierno como la clase política trabajen para disminuir la percepción de rechazo que existe hacia sus instituciones por parte de la ciudadanía y se comience a hacer política y gobierno de forma positiva y sobre todo propositiva.

METER IDEAS DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS DE ARELLANO...

Referencias bibliográficas

Aguilar (2013). Gobierno y administración pública: México, FCE, CONACULTA, 380 pp.

Amaya, Y., Insilla, M. (2012). EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA UNIÓN EUROPEA DE 1993 A 2011 Y SU APOORTE A LA INSTITUCIONALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN. Recuperado el 12 de junio de 2016 de <http://www.uninorte.edu.co/documents/76757/347f6158-f40e-47f2-bf8d-12b07d84b36f>

Barreiro (2012). *Ciudadanos y vecinos. Proximidad y participación ciudadana: algunos dilemas no resueltos.* (pp. 4). Recuperado el 13 de agosto de 2016 de <http://www.politicsandterritories.com/?journal=p3t&page=article&op=view&path%5B%5D=40&path%5B%5D=61>

Canto Chac (2009). *Participación Ciudadana, gestión Pública y gobernanza local (a propósito de la Ciudad de México).* Recuperado el 10 de agosto de 2016 de <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rc=t&q=Participaci%C3%B3n+Ciudadana%2C+gesti%C3%B3n+P%C3%BAblica+y+gobernanza+local+%28a+prop%C3%B3sito+de+la+Ciudad+de+M%C3%A9xico%29&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.remisoc.org.mx%2Fdescargas-manuel-canto-chac%2F11-participacion-ciudadana-gobernanza-y-gestion-publica%2Fdownload&ei=GEEuUsT5CuS9igLOvoC4AQ&usq=AFQjCNFj3mVUS5BsGNj-kppLBAwdFpobuA>

Flores Rodríguez (2009). *Desarrollo local y participación ciudadana*. (pp.10-11). Recuperado el 10 de agosto de 2016 de <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rc=t=j&q=Desarrollo+local+y+participaci%C3%B3n+ciudadana&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F217708%2F550726%2Ffile%2FDesarrollo+local+participacion+docto70.pdf&ei=2z0mUoTFGefdigLmu4GAAg&usq=AFQjCNGIR4nDSbP1-K-hGeev6WKfDkqw5w>

Guillen, Sáenz, Badi y Castillo (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. Recuperado de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

Luna, P. A. (2010) PARTICIPACIÓN CIUDADANA... DE LO CONSULTIVO A LO RESOLUTIVO. Recuperado el 06 de junio de 2016 de <http://javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis313.pdf>

Pérez, A. L. (2012) PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE ORGANISMOS CÍVICOS EN MAZATLÁN. ¿QUIÉNES

PARTICIPAN? Recuperado el 06 de junio de 2016 de <http://pociso.uas.edu.mx/tesis/2g07.pdf>

Solano Agosto (1999). *La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto*. Recuperado el 12 de agosto de 2016 de <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/arzaluz.html>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varonne, F., (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona; Ariel ciencia política.

Valverde, K., Gutiérrez, E., García, F. (2013). PRESUPUESTO PÚBLICO SIN PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LA NECESIDAD DE UN CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA. Recuperado el 19 de junio de 2016 de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/view/42662/38756>.

Ziccardi (1999) Los actores de la participación ciudadana. Recuperado de <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html>.