

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



TESIS

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONAL EN LOS GOBIERNOS
LOCALES: MONTERREY Y ESCOBEDO (2012-2015)

PRESENTA

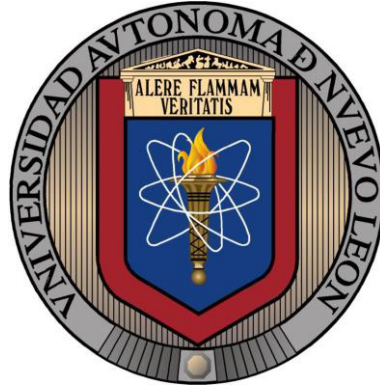
LIC. ABRAHAM NOÉ CRUZ DELGADO

PARA OBTENER EL GRADO DE MAestrÍA EN CIENCIAS SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE

OCTUBRE 2016

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES



TESIS

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONAL EN LOS GOBIERNOS

LOCALES: MONTERREY Y ESCOBEDO (2012-2015)

PRESENTA

LIC. ABRAHAM NOÉ CRUZ DELGADO

PARA OBTENER EL GRADO DE MAestrÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON

ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE

COMITÉ TUTORIAL

DIRECTORA: DRA. MARÍA ESTELA ORTEGA RUBÍ

CODIRECTOR: DR. MARCO ANTONIO ARANDA ANDRADE

OCTUBRE 2016

DEDICATORIA

Al amor de mi vida, mi mundo sería tan superficial si no estuvieras en él, Alexa.

A mi madre, padre, hermana y hermano quienes de alguna manera me dieron su apoyo para
terminar mis estudios.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Dra. María Estela Ortega Rubí, por su dirección, por sus apoyos teóricos y metodológicos, agradezco al Dr. Marco Antonio Aranda Andrade, por sus comentarios, sus aportes teóricos y metodológicos, y sugerencias pertinentes, agradezco al Dr. José Juan Cervantes Niño, por sus apoyos teóricos y consejos.

Agradezco al Instituto de Investigaciones Sociales (iinSo), a la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la financiación económica para la realización de esta investigación.

RESUMEN

En las últimas décadas ha existido una evolución en América Latina y Occidente del rol que juegan los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones en las democracias contemporáneas representativas, la presente investigación estudia los impactos de la participación ciudadana institucionalizada con la finalidad de comprobar si las medidas adoptadas por los gobiernos locales en estudio, contribuyen a impulsar la inclusión e intervención efectiva de la ciudadanía en los procesos que inciden de algún modo en las políticas públicas, para los casos de dos municipios: Monterrey y General Escobedo, los cuales son de diferente partido político para el año de su administración 2012-2015.

Adicionalmente se presenta como propuesta un modelo teórico para clasificar el empoderamiento otorgado a los ciudadanos a través de los instrumentos de participación ciudadana brindados por cauces institucionales, ya que sin diseños institucionales adecuados no es posible garantizar la participación ciudadana en procesos deliberativos y decisionales de políticas públicas.

A través del método cualitativo y bajo la perspectiva centrada en la percepción de los actores en los procesos participativos, los marcos normativos que regulan la participación ciudadana y la teoría de representaciones sociales se determinaron las limitaciones empíricas, normativas y recomendaciones para el fortalecimiento de la democracia participativa en el ámbito local.

Esta investigación es un aporte para la noción de la Democracia Participativa tomando en cuenta el empirismo la práctica política de los actores involucrados en mecanismos de toma de decisiones, los cuales deben ser tomados en cuenta para el análisis de procesos participativos.

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1
1.1 ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN	4
1.1.1 El Papel de la Participación una Visión Global	5
1.1.2 Investigaciones y Experiencias de la Participación Ciudadana	6
1.1.3 Participación Ciudadana y Democracia en América Latina	11
1.1.4 Participación Ciudadana en México	14
1.1.5 La Apertura hacia la Democracia en México	15
1.1.6 Los Partidos Dominantes en México y sus ideologías	20
1.1.7 Consejos Ciudadanos en el Estado de Nuevo León	24
1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	29
1.3 HIPÓTESIS	29
1.4 OBJETIVOS GENERAL	30
1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	30
1.6 JUSTIFICACIÓN	30
1.7 METODOLOGÍA	31
1.7.1 Estrategia de aplicación de los instrumentos de recolección de datos	32
1.7.2 La Muestra	33
1.7.3 Matriz de Congruencia de la Investigación	34
1.7.4 Definición de Variables	36
1.7.5 Operacionalización de Variables	37
1.7.6 Plan de estudio	38
2 CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	39
2.1 ENFOQUES TEÓRICO-NORMATIVOS DE REGULACIÓN DEMOCRÁTICA	40

2.1.1	Enfoque Liberal	40
2.1.2	Enfoque Neorrepublicano	42
2.1.3	Enfoque Autónomo	44
2.2	TIPOS DE DEMOCRACIA	45
2.2.1	Democracia Representativa	45
2.2.2	Democracia Deliberativa	49
2.2.3	Democracia Directa	53
2.2.4	Democracia Participativa	55
2.3	CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	58
2.3.1	La Importancia de la Participación Ciudadana en el Ámbito Local	62
2.4	TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA	64
2.4.1	Perspectiva de Joan Font	65
2.4.2	Perspectiva de Marc Parés y Paulo E.R.Resende	68
2.5	MODELOS PARA CLASIFICAR LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	72
2.5.1	Escalera de Participación Ciudadana de Arnstein (1969)	72
2.5.2	Adaptación de la Escalera de Arnstein (1969) por Hambleton y Hogget (1994)	74
2.5.3	Continuum de Participación Ciudadana de Brager y Specht (1973)	76
2.5.4	Adaptación del Continuum de Brager y Specht (1973) por Shand y Arnberg (1996)	77
2.5.5	Spectrum de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2)	78

2.6	<i>LA TEORÍA DE LAS REPRESENTACIONES SOCIALES</i>	80
2.6.1	El Concepto de RS	80
2.6.2	Teoría del Núcleo Central, Abric (1976)	82
2.6.3	La Importancia de la RS para la PC ¹	83
2.7	<i>EL DESARROLLO SUSTENTABLE</i>	85
2.7.1	Antecedentes	85
2.7.2	La Importancia de la Participación Ciudadana para el Desarrollo Sustentable	87
2.7.3	La Participación Ciudadana como Palanca hacia la Sustentabilidad	89
3	<i>CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DICUSIONES</i>	91
3.1	<i>MONTERREY</i>	92
3.2	<i>FUNCIONARIOS</i>	93
3.2.1	RS de la PC de los Funcionarios	93
3.2.2	Marco Regulador	97
3.2.3	Órganos Estables de PC	99
3.2.4	PC	99
3.2.5	PCI ²	101
3.2.6	Agentes Participativos	103
3.3	<i>AGENTES PARTICIPATIVOS</i>	104
3.3.1	RS de la PC de los Agentes Participativos	104
3.3.2	Marco Regulador	107
3.3.3	Órganos Estables de PC	108
3.3.4	PC	108
3.3.5	PCI	110

¹ Participación Ciudadana (PC)

² Participación Ciudadana Institucional (PCI)

3.3.6	Agentes Participativos_____	111
3.4	<i>MUNICIPIO DE GENERAL ESCOBEDO</i> _____	112
3.5	<i>FUNCIONARIOS</i> _____	113
3.5.1	RS de la PC de los Funcionarios_____	113
3.5.2	PCI_____	116
3.5.3	PC_____	118
3.5.4	Órganos Estables de PC_____	118
3.6	<i>AGENTES PARTICIPATIVOS</i> _____	119
3.6.1	RS de la PC de los Agentes Participativos_____	119
3.6.2	PCI_____	123
3.6.3	PC_____	124
3.6.4	Órganos Estables de PC_____	125
3.7	<i>ANÁLISIS COMPARATIVO</i> _____	126
3.7.1	MONTERREY: TABLAS COMPARATIVAS (TC) ENTRE FUNCIONARIOS Y AGENTES PARTICIPATIVOS_____	126
3.7.2	TC de PC_____	127
3.7.3	TC de Marco Regulador_____	132
3.7.4	TC de Órganos Estables de PC_____	135
3.7.5	TC de PCI_____	137
3.7.6	TC del Papel de los Agentes Participativos en procesos participativos_____	140
3.7.7	Mecanismos Participativos con Presencia Relevante en el Municipio de Monterrey: Según la Tipología de Font, J._____	141
3.8	<i>ESCOBEDO: TABLAS COMPARATIVAS ENTRE FUNCIONARIOS Y AGENTES PARTICIPATIVOS</i> _____	145
3.8.1	TC de PCI_____	145

3.8.2	TC de Órganos Estables de PC	149
3.8.3	TC de PC	150
3.8.4	Mecanismos Participativos con Presencia Relevante en el Municipio de Escobedo: Según la Tipología de Font, J.	153
4	<i>CAPÍTULO III: CONCLUSIONES</i>	155
5	<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	172
6	<i>ANEXOS</i>	185

CUADROS

CONTENIDO	PÁGINA
CUADRO 1. Clasificación de las ideologías	22
CUADRO 2. Matriz de congruencia de la investigación.....	35
CUADRO 3. Definición de las variables.....	36
CUADRO 4. Operacionalización de las variables.....	37
CUADRO 5. Características teóricas del modelo de democracia participativa.....	56
CUADRO 6. Tipología de participación en los gobiernos locales: Joan, F.....	68
CUADRO 7. Diferencias entre órganos estables y procesos participativos.....	71
CUADRO 8. Escalera de participación de Sherry Arnstein.....	73
CUADRO 9. Escalera de participación de Hambleton y Hogget.....	75
CUADRO 10. Continuum de participación ciudadana de Brager y Specht.....	77
CUADRO 11. Continuum de participación ciudadana de Shand y Arnberg.....	78
CUADRO 12. Spectrum de participación (IAP2).....	79
CUADRO 13. Estructura y contenido de las representaciones sociales.....	81
CUADRO 14. Asociación semántica (Funcionarios-Monterrey).....	94
CUADRO 15. Jerarquización semántica (Funcionarios-Monterrey).....	95
CUADRO 16. Rango y frecuencia de aparición (Funcionarios-Monterrey).....	95
CUADRO 17. Rango y frecuencia de la asociación semántica de la participación ciudadana (Funcionarios-Monterrey)	96
CUADRO 18. Asociación semántica (Agentes Participativos-Monterrey).....	104
CUADRO 19. Jerarquización semántica (Agentes Participativos-Monterrey).....	105
CUADRO 20. Rango y frecuencia de aparición (Agentes Participativos-Monterrey).....	105
CUADRO 21. Rango y frecuencia de la asociación semántica de la participación ciudadana (Agentes Participativos-Monterrey).....	106
CUADRO 22. Asociación semántica (Funcionarios-Escobedo).....	114

CUADRO 23. Jerarquización semántica (Funcionarios-Escobedo).....	114
CUADRO 24. Rango y frecuencia de aparición (Funcionarios-Escobedo).....	115
CUADRO 25. Rango y frecuencia de la asociación semántica de la participación ciudadana (Funcionarios-Escobedo).....	115
CUADRO 26. Asociación semántica (Agentes Participativos-Escobedo).....	120
CUADRO 27. Jerarquización semántica (Agentes Participativos-Escobedo).....	120
CUADRO 28. Rango y frecuencia de aparición (Agentes Participativos-Escobedo).....	121
CUADRO 29. Rango y frecuencia de la asociación semántica de la participación ciudadana (Agentes Participativos-Escobedo).....	121
CUADRO 30. Mecanismos Participativos con Presencia Relevante en Monterrey: Tipología de Font, J.	142
CUADRO 31. Mecanismos Participativos con Presencia Relevante en Escobedo: Tipología de Font, J.	153

TABLAS

CONTENIDO	PÁGINA
TABLA 1. Marco regulador (Funcionarios-Monterrey).....	98
TABLA 2. Órganos estables de participación ciudadana (Funcionarios-Monterrey).....	99
TABLA 3. Participación ciudadana (Funcionarios-Monterrey).....	101
TABLA 4. Participación ciudadana institucional (Funcionarios-Monterrey).....	102
TABLA 5. Agentes participativos (Funcionarios-Monterrey).....	103
TABLA 6. Marco regulador (Agentes Participativos-Monterrey).....	107
TABLA 7. Órganos estables de participación ciudadana (Agentes Participativos-Monterrey).....	108
TABLA 8. Participación ciudadana (Agentes Participativos-Monterrey)	109
TABLA 9. Participación ciudadana institucional (Agentes Participativos-Monterrey).....	111
TABLA 10. Agentes participativos (Agentes Participativos-Monterrey)	112
TABLA 11. Participación ciudadana institucionalizada (Funcionarios-Escobedo).....	117
TABLA 12. Participación ciudadana (Funcionarios-Escobedo).....	118
TABLA 13. Órganos estables de participación ciudadana (Funcionarios-Escobedo).....	119
TABLA 14. Participación ciudadana institucionalizada (Agentes Participativos-Escobedo).....	124
TABLA 15. Participación ciudadana (Agentes Participativos-Escobedo).....	125
TABLA 16. Órganos estables de participación ciudadana (Agentes Participativos-Escobedo).....	126
TABLA 17. Comparativa de participación ciudadana de Funcionarios y Agentes Participativos de Monterrey.....	132
TABLA 18. Comparativa de marco regulador de Funcionarios y Agentes Participativos de Monterrey.....	135

TABLA 19. Comparativa de órganos estables de pc de Funcionarios y Agentes Participativos de Monterrey.....	136
TABLA 20. Comparativa de participación ciudadana institucional de Funcionarios y Agentes Participativos de Monterrey.....	140
TABLA 21. Comparativa del papel de los agentes participativos de Funcionarios y Agentes Participativos de Monterrey.....	141
TABLA 22. Comparativa de participación ciudadana institucional de Funcionarios y Agentes Participativos de Escobedo.....	148
TABLA 23. Comparativa de órganos estables de participación ciudadana de Funcionarios y Agentes Participativos de Escobedo.....	150
TABLA 24. Comparativa de participación ciudadana de Funcionarios y Agentes Participativos de Escobedo.....	152

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1: Guía de preguntas para las entrevistas semiestructuradas de Monterrey

ANEXO 2: Guía de preguntas para las entrevistas semiestructuradas de Escobedo

ANEXO 3: Ejemplo de medición de la escala tipo Likert

ANEXO 4: Trabajo de campo de Monterrey

ANEXO 5: Trabajo de campo de Escobedo

LISTADO DE ABREVIATURAS

A.C.: Asociación civil

CIC: Centro de integración ciudadana (ONG)

CNUMAD: Conferencia de las naciones unidas sobre el medio ambiente y desarrollo

IMPLANC: Instituto municipal de planeación urbana y convivencia

MOVAC: Movimiento de activación ciudadana (A.C.)

OCDE: Organización para la cooperación y el desarrollo económico

ONG: Organismo no gubernamental

PAC: Programa de acción comunitaria

PC: Participación ciudadana

PCI: Participación ciudadana institucional

RS: Representaciones sociales

TC: Tabla comparativa

WCDE: World comission on environment and development

MISIÓN DEL LISTADO DE ONG y A.C.

CIC: Enlazar e integrar al ciudadano y las autoridades a través de espacios claros y confiables de participación, a través de la atención directa al ciudadano y el uso de nuevas tecnologías, trabajando en la integración ciudadana y la mejora de la calidad de vida del neoleonés. Buscando regenerar el tejido social, mejorar el espacio público y ser un puente efectivo entre el llamado ciudadano y las autoridades competentes.

Evolución Mexicana: Grupo de ciudadanos ocupados en trabajar en la creación de un nuevo sistema político mexicano, donde los ciudadanos participen activa y creativamente en la solución de los problemas colectivos que competen a las instituciones públicas.

MOVAC: Promover la seguridad vial de manera proactiva a través de información, educación y propuestas de mejora a leyes, reglamentos e infraestructura vial.

VERTEBRA: Unir a las diferentes instituciones, personas y organizaciones; respetando la autonomía y objetivos de cada una de ellas, en lo que es específico, de una manera plural, incluyente, sin preferencias partidistas, religiosas o ideológicas y que promueve la participación ciudadana de manera civilizada, propositiva y organizada, en la búsqueda de un México mejor. Impulsando la unidad de todos los mexicanos a través de la vertebración de la sociedad civil organizada, teniendo como premisa principal involucrar a la sociedad en la solución de los grandes problemas nacionales.

VETSA: Fortalecer el tejido social sustentado en una educación basada en el desarrollo humano y redes de participación ciudadana, impulsando líderes comunitarios generando capital social para activar comunidades.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la concepción de la participación ciudadana ha evolucionado de tal forma que ya no es vista en su forma clásica y tradicional, es decir, la concepción electoral y se ha convertido en la apuesta por la resolución de los muy variados y múltiples problemas políticos (déficits de legitimidad y crisis de gobernabilidad), sociales (exclusión social, cohesión y falta de inclusión) y de gestión (políticas públicas clientelares, ineficientes e ineficaces). Estos problemas están atentado contra la estabilidad de los tres órdenes de gobierno.

Este creciente interés por la participación se deriva tanto de su valor “intrínseco” como “instrumental” (Bourgon, 2010). Su valor intrínseco radica en su capacidad de estimulación de la ciudadanía activa, de empoderamiento de las comunidades y de desarrollo del espíritu cívico. Por ello, la participación es “el primer paso, el más importante” para “crear una sociedad cada vez más cohesionada” (Brugué, 2009: 227). Su valor instrumental reside en que permite lograr un mayor compromiso y apoyo a las iniciativas gubernamentales, mejorando, así, los resultados de las políticas públicas.

El perfeccionamiento de la participación ha guiado consigo la urgencia de una nueva forma de dirigir y afrontar los asuntos públicos. Esta nueva forma de gobierno y administración pública, se caracteriza principalmente por su cambio de enfoque respecto a la ciudadanía, por su apertura al entorno y por su especial interés en impulsar estructuras y redes de interrelación y colaboración público-privada que permitan continuar solventando de manera conjunta los problemas sociales.

Para Bourgon (2010) los ciudadanos se conciben como “agentes activos” en la formación de los intereses colectivos y como “agentes creadores de valor” en la producción de resultados públicos.

Por tanto, se interpreta que los ciudadanos son portadores de recursos propios (capacidades, experiencias, competencias, ideas, tiempo, etc.) que oportunamente integrados

con los recursos político-administrativos (organizativos, financieros, humanos, etc.) pueden ser determinantes para solventar las necesidades sociales (Pastor y García, 2012) y adecuar las decisiones adaptadas a la realidad.

La teoría participativa en sus diversas versiones intenta recuperar el ideal de la participación y deliberación pública como elementos fundamentales de la democracia moderna. En ésta se sostiene que la participación ciudadana permite la expresión efectiva de la voluntad general, fundamento último del ejercicio democrático.

Así, los enfoques participativos coinciden en sostener que: (a) la política democrática requiere un nivel de compromiso y participación ciudadana que excede la mera elección de los gobernantes; (b) las prácticas participativas fomentan el sentido de la responsabilidad pública, propician la cooperación, la autodisciplina y la tendencia a la moderación; (c) la participación permitiría acortar la distancia entre representantes y representados lo que incrementaría los niveles de confianza institucional; (d) una participación más intensa (y organizada) de los ciudadanos en los asuntos públicos podría contribuir con el fortalecimiento de la democracia. ¿De qué manera? En primer lugar, siendo la correa de transmisión de información acerca de las preferencias de los individuos o de la comunidad de afectados por una política particular; en segundo lugar, permitiendo la representación de intereses categóricos como los defendidos por los movimientos sociales o asociaciones voluntarias o cuya intensidad no se registra mediante el procedimiento del voto y, por último, favoreciendo el desarrollo de un espectro más amplio de intereses (Schneider, 2007).

Esta puesta en valor de la ciudadanía pone de manifiesto la existencia de una nueva estrategia y *modus operandi* en los procesos de elaboración de políticas públicas, que implica la transición del enfoque tradicional hacia un modelo de políticas públicas con y para los ciudadanos, donde éstos no solo son sujetos receptores de las mismas, sino también agentes activos y copartícipes en su formulación, gestión y/o evaluación. Desde esta lógica, las políticas públicas se legitiman tanto por los beneficios que generan a la población como por el

papel activo que se le otorga a la ciudadanía en su desarrollo (Bovaird, 2005; Denhardt. y Denhardt, 2008; Vigoda, 2002).

Pastor (2013) deduce que para empoderar a los actores sociales es necesario que los gobiernos y administraciones públicas creen un marco institucional que favorezca su acceso, su inclusión y su intervención (individual y/o colectiva) en los procesos deliberativos y decisionales que conducen a las políticas y servicios públicos, ya que sin diseños institucionales adecuados no es posible garantizar la participación ciudadana.

Para los autores March y Olsen (1997) y Peters (2003), las instituciones no solo son arenas o espacios de acción, sino también “estructuras habilitantes o inhibidoras de participantes” (Merino, 2010) y, por tanto, “instrumentos distributivos cargados de implicaciones para el ejercicio del poder” (Mahoney y Thelen, 2010:10).

Los gobiernos locales son considerados como los escenarios privilegiados donde se pueden desenvolver experiencias de participación ciudadana de mayor alcance, complementando la representatividad y fortaleciendo a la democracia, aquel espacio se ha convertido en el nivel de gobierno en el que más se ha avanzado en este sentido.

Cabe señalar que en México diversas leyes señalan la existencia de formas institucionales de participación en el ámbito local, que se denominan de diferente manera: consejos de participación, comités de obras, comités de auditoría ciudadana, etc. De igual forma, los programas sociales impulsados desde el nivel federal indican en muchos casos la necesidad de incentivar y promover esa participación ciudadana, sobre todo en la decisión, la supervisión y el diseño de obras públicas en espacios urbanos marginados. Sin embargo, para Arzaluz (2013) aún cuando existen estas reglas y modelos, cada gobierno o programa entiende de diferente forma este sentido de la participación, por lo que estos mecanismos resultan muchas veces clientelares, aunque en apariencia se cumpla en forma con lo establecido por la ley.

En este contexto, la presente investigación es un estudio de la influencia que tienen los mecanismos de participación ciudadana institucional otorgada a los ciudadanos por los municipios de Monterrey y General Escobedo, en el Estado de Nuevo León, en los procesos de toma de decisiones colectivas y políticas, a través del análisis normativo y empírico de los distintos actores de la sociedad civil y funcionarios públicos que son miembros de los distintos instrumentos establecidos por dichas administraciones locales.

1.1 ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN

La ciudadanía moderna implica una serie de derechos y obligaciones, para cada miembro de la comunidad política. Democracia y ciudadanía fueron coextensivas en varios países europeos del siglo XIX, porque la pertenencia a la comunidad política estaba restringida por ley a quienes eran independientemente capaces de ejercer sus derechos y obligaciones políticas. Solo quienes cumplían con ciertos prerequisites sociales y económicos para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, gozaban de estos derechos.

Los regímenes democráticos contemporáneos enfrentan un problema, si bien vivir en democracia es una de las mejores formas de gobierno reconocidas por académicos e instituciones internacionales, esto no significa que se generen de forma automática las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de la misma, debido a las desigualdades económicas y sociales.

Los servicios públicos de calidad, dialogo con sus representantes, seguridad material, así como el acceso a la información, etc., necesarias para poder ejercer la ciudadanía, no están garantizados a toda la población por la mera existencia de instituciones democráticas. De tal modo que en diversos países, algunos grupos sociales, no pueden ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones.

Actualmente tenemos un nuevo problema, democracias carentes de una ciudadanía efectiva para amplios segmentos de la comunidad política.

Aún y con las muchas limitaciones que siguen teniendo las democracias modernas, lo que se pretende ahora es incrementar la legitimación de las administraciones, de las instituciones y gobiernos electos, así como responder de alguna manera, alguna demanda específica de la sociedad, aunque los resultados, funcionamiento y tipos de experiencias llevadas a cabo han sido dispares, lo que tienen en común todas ellas, es la pretensión de escuchar a los ciudadanos al momento de la definición de políticas públicas, servicios y demandas en el ámbito local.

El objetivo de este apartado es describir brevemente las experiencias de la participación ciudadana desde las últimas décadas desarrolladas en las potencias centrales de Occidente, pasando por América Latina y terminando en México, en este último se profundiza un poco más, para observar la evolución de la apertura hacia la democracia del mismo, con la finalidad de conocer el proceso cambiante de la definición con respecto de lo que se ha entendido por participación.

1.1.1 El Papel de la Participación una Visión Global

En el mundo occidental durante las últimas tres décadas del siglo XX, se ha vivido un proceso de profundas transformaciones: de cambios sociales, políticos y de desarrollo. Sin duda alguna se ha expandido el modelo de democracia como la mejor opción de gobierno (Castañeda, 2015).

Para Vallespín y Giddens (2000) no sólo se configuraron una serie de condiciones que obligaron a repensar los espacios e instituciones básicas para la organización política-administrativa del Estado, sino que también se generó un conjunto de condiciones sociales que impulsaron la construcción de nuevas formas asociativas y de solidaridad social autónomas que exigieron la apertura de los espacios públicos, en este sentido, se puso en evidencia la relevancia que tenía la participación ciudadana en la consolidación de las democracias representativas.

El nuevo modelo de participación ciudadana en la gestión pública, significaba que los ciudadanos podían ejercer su ciudadanía plenamente en el sentido de involucramiento activo en las diferentes esferas, temáticas y etapas del quehacer público.

En este contexto para Espinosa (2009), el despliegue de diversos proyectos de participación ciudadana, auspiciados desde diversos ámbitos y actores (sociales y/o políticos), se había vuelto una constante en la conformación de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Para Schneider (2007) la exigencia de una mayor participación vuelve a formar parte de la agenda política común a distintos actores. Pero, a diferencia de los años setenta, otros protagonizan esta reivindicación. Los nuevos movimientos sociales, ciudadanos activos, diversas asociaciones civiles y unos pocos partidos políticos parecen exigir una democracia más receptiva de los intereses ciudadanos y promueven diseños institucionales de participación que complementen los ofrecidos por la democracia representativa.

La presión de la globalización neoliberal y los procesos de unificación continentales contribuyen en gran medida a cuestionar y reorientar el papel del Estado y la reconfiguración de las políticas públicas con la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, a escala internacional se han fortalecido los movimientos sociales que luchan contra la globalización internacional y las redes no jerárquicas mientras que los organismos no gubernamentales juegan un papel cada vez mayor y comienzan a asociarse al menos al margen de los círculos de decisión.

Los modos tradicionales de gestión y administración están siendo cuestionados. Los procesos de decisión y los modos de gobernar se han hecho cada vez más complejos, implicando la cooperación de diferentes instituciones estatales, de asociaciones público-privadas, extendiéndose algunas veces a los representantes de la sociedad civil.

1.1.2 Investigaciones y Experiencias de la Participación Ciudadana

Las primeras investigaciones empíricas que se realizaron sobre el tema de participación ciudadana en el mundo contemporáneo, sirvieron para confirmar que aquel ciudadano informado, activo y coherente eran expresión minoritaria en las sociedades occidentales (Font, 2001).

Para la gran mayoría de personas los temas de interés público pasan a un segundo plano, por lo que no cuentan con el tiempo suficiente, ni la información necesaria para tratar de incidir en las decisiones públicas, además existen desigualdades socioeconómicas, pobreza, apatía, desconfianza en las instituciones, etc., ante el desinterés ciudadano, su único rol político era el de espectadores. Sin embargo, no sólo es problema del ciudadano sino que existen crisis en los sistemas democráticos occidentales en diversos sentidos, “pero entre ellos se encuentra la aparición de nuevas oportunidades que permiten renovar los mecanismos de articulación existentes” (Font, 2004: 23-24).

En los siguientes párrafos nos enfocaremos a las diferentes investigaciones, opiniones y recomendaciones del estudio de la participación ciudadana en los gobiernos locales.

En las últimas décadas, los gobiernos locales han transitado de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios [agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte y algunos otros], a jugar un papel más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana (Cabrero, 2004:117).

Es decir, es evidente que los gobiernos locales están en un proceso de transición de operativo de servicios hacia un modelo de acción pública institucionalizada.

Referente al caso europeo, investigaciones realizadas por Batley y Stoker (1989) en “*Local Government in Europe*”, observaron que los gobiernos locales desde la década de los años ochenta estaban jugando un nuevo papel en relación con la ciudadanía.

Para el caso Español, Brugué y Gomá (1998) en “*Gobiernos locales y políticas públicas*”, describen como los gobiernos locales españoles evolucionan, desde la década de los noventa hacia una oferta más compleja de políticas, adoptando nuevos roles estratégicos donde ya no es solamente la mera prestación de servicios, buscando nuevas formas de gobernar.

Para el caso de Gran Bretaña y España, Font y Gomá (2001) trazan una panorámica de una tipología de mecanismos participación ciudadana institucional en el proceso de toma de decisiones, en cual se divide en dos criterios de clasificación, la etapa del proceso de acción pública sobre el que se lleva a cabo la experiencia participativa¹, y el segundo es la forma, la base² que asume la participación.

Es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de llegar a ser efectivas. Esta perspectiva de la efectividad en el ámbito local no es nueva, Tocqueville (1978) ya se había dado cuenta de esto, cuando observaba a principios del siglo XIX la vida norteamericana, y se percató que era en el espacio local la manera más adecuada de vivir en democracia, porque a través de la constante participación en los asuntos de índole local, los ciudadanos podían eventualmente llegar a comprender las responsabilidades y los derechos que tienen entre ellos mismos, entre instituciones y gobierno, así mismo se podrían ir familiarizando con las reglas del juego democrático y el respeto por las instituciones, ya que las relaciones entre gobierno y ciudadanía están más próximas y en constante cambio.

Siguiendo el caso de Estados Unidos, investigaciones como la de Wheeler (1993) y Borins (1998) presentan evidencias importantes del papel cada vez más protagónico de los

¹ Primer criterio: diagnóstico de problemas, formación de la agenda local, canalizar demandas y gestión de servicios.

² Segundo criterio: base asociativa, base personal y base mixta.

gobiernos locales, donde estos han estado innovando en las últimas décadas acerca de sus políticas públicas sustantivas y el aumento significativo de la coordinación entre gobiernos locales, y el paulatino desarrollo de acciones comunitarias y participación ciudadana.

En Chile, De la Maza (2001) muestra una diversidad de casos y evidencia de un papel más activo de los gobiernos locales en la agenda de políticas públicas, en la capacidad de convocatoria a la ciudadanía en torno a la atención de problemas públicos, y en acciones de desarrollo local.

Para el caso de Barcelona y Buenos Aires, nos sirve la tesis doctoral de Schneider (2007) titulada "*La participación ciudadana en los gobiernos locales: Contexto político y cultura política*", donde hace un análisis comparado de estas dos ciudades, e infiere en sus conclusiones, que en ambos casos, el contexto político en general logra incidir en el surgimiento y desarrollo de las experiencias participativas, e incluso en el modo en el que se desenvuelven, que el color del partido político al frente del gobierno junto con el grado de acceso al poder central determina, especialmente, el surgimiento de las políticas de participación, es decir, cuanto menor es el acceso del sistema político local al gobierno central mayores parecen ser las posibilidades de apertura a la participación institucional, y que en una cultura excesivamente corporativa se limitan los beneficios de la participación.

Una investigación más reciente elaborada por Albaladejo (2013) en Madrid, analiza el sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y los servicios sociales de dicha comunidad. Buscaba constatar si sus diferentes mecanismos formales (marco regulador y órganos estables de participación ciudadana) contaban con un diseño institucional adecuado para garantizar el acceso y el poder de intervención de los ciudadanos en los procesos deliberativos que pudiesen de algún modo llegar a incidir en las políticas y/o servicios sociales regionales. Sin embargo, sus conclusiones fueron que el poder de influencia, en las decisiones que afectan a las políticas públicas de su área, es muy limitado, ya que sus

acuerdos no son vinculantes con las autoridades político-administrativas, ejerciéndose una participación de información y consulta.

Para el caso mexicano, Merino (1994) y Guillén (1996), en sus investigaciones muestran el surgimiento de nuevos estilos de gobierno, nuevos liderazgos, nuevos sistemas de cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía, y una ampliación evidente de la agenda de políticas públicas en el espacio municipal. De igual manera, Ziccardi (2004) ha realizado múltiples investigaciones para analizar los principales rasgos que presentan los espacios y los instrumentos de participación ciudadana en México, identificando los requisitos para llevarlos a cabo, cómo están compuestos y el modo de implementar dichos instrumentos. Realizando propuestas para mejorar la relación gobierno y ciudadanía local, para mejorar la retroalimentación constante de las políticas sociales bien encaminadas a sus necesidades inmediatas.

Siguiendo con México, Arzaluz (2004) ha hecho diversos estudios y publicaciones acerca de la participación ciudadana en el ámbito local, sobre experiencias en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León, hace un análisis detallado del contenido de ambas Leyes Orgánicas Municipales, así como el énfasis de la necesidad de institucionalizar la participación ciudadana.

En resumidas cuentas, se identifica un movimiento intenso de modernización y una nueva agenda de política pública en los gobiernos locales, el surgimiento de nuevos estilos de gobierno, nuevos sistemas de gestión pública entre la ciudadanía y el gobierno local, programas más activos de los gobiernos locales en la agenda pública con la incidencia ciudadana y un acrecentamiento de la agenda de políticas públicas en el espacio municipal desde España, Chile, Brasil, México, Estados Unidos y Europa (Brugué y Gomá, 1998; Blanco y Gomá (2002); Font, J (2001); Wheeler (1993); Borins (1998); Batley y Stoker, (1989); Ziccardi (2004); Guillén (1996); Merino (1995); De la Maza (2001).

Sin duda estamos ante un fenómeno emergente, donde esta realidad de espacios participativos es especialmente clara en el mundo local, sin embargo, entre los políticos siguen predominando la desconfianza y dudas hacia la apertura de nuevos espacios participativos; entre la ciudadanía la apatía y la falta de intervención, y en el debate académico sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano. Pero en todos los ámbitos son indudables los movimientos y las corrientes en el sentido descrito.

1.1.3 Participación Ciudadana y Democracia en América Latina

Para Natalio Botana (2004) la democracia en América Latina denota una evolución constante de significados y contextos tan ricos como variados durante ya aproximadamente dos siglos, “El proyecto de la democracia es, en efecto, parte ineludible de nuestra historia y, por lo tanto, va forjando, mediante innumerables acciones, un cartabón que permite medir éxitos y fracasos, avances y retrocesos” (Botana, 2004: 31).

El entendimiento y evolución de la participación ciudadana es el resultado de la emergencia de diferentes movimientos sociales y de la idea de una sociedad civil autónoma, de igual manera ha sido para Ortiz (2011) puesta en la agenda de diversos países por recomendación de los organismos internacionales con el fin de mejorar la transparencia y la gestión de servicios públicos.

A través del paso del tiempo, la acción gubernamental en América Latina ha estado fuertemente centralizada, con excesiva burocracia y de carácter autoritario, dando como resultado un gobierno ineficaz en el ejercicio pleno de sus facultades encaminadas al buen gobierno. Para poder llevar a cabo una democratización en la forma de gobernar es necesario la incorporación de la ciudadanía en las decisiones que puedan impactar de algún modo su calidad de vida en el corto, mediano o largo plazo, es en los espacios locales donde se necesita inyectar calidad a la democracia a través de mecanismos de democracia participativa,

cambiando la percepción de los participantes con retroalimentación constante y formando al ciudadano con información pertinente.

En palabras de Natalio “La peculiaridad de la democracia en América Latina consistió en que ella debía realizar, al mismo tiempo, los propósitos de constituir el Estado, la nación, la ciudadanía, la representación política y la sociedad civil” (Botana, 2004: 32). Actualmente existe un déficit de participación política como expresión de la precariedad de las instituciones en la construcción de actores colectivos y sujetos activos en los roles cívicos y políticos.

Desde las transiciones a la democracia, a finales de los ochenta, los países de América Latina experimentaron diversos caminos de evolución democrática e institucional. Después de algunos años, las experiencias participativas cuyo origen fue el nivel local, se multiplicaron poco a poco por todo el mundo. Estas experiencias han sido transmitidas y difundidas por diversos actores con objetivos distintos: expertos del Banco Mundial y partidos de izquierda radical, colectividades públicas, ONG y militantes comunitarios asociados (Bacqué M.; Rey, H. y Sintomer, Y., 2010: 105).

El ejemplo más sobresaliente de este aparente consenso es la difusión de las experiencias del presupuesto participativo inventado en Porto Alegre y distinguido como la “mejor práctica” por el Banco Mundial, el cual fue representado como modelo durante los foros sociales e imitado por un sinnúmero de municipios tanto de América Latina como de Europa. Para Blondiaux y Sintomer (2002) la participación y la deliberación parecen ser imperativos de las políticas públicas, particularmente las políticas públicas urbanas.

En diversos países de América Latina, el proceso de democratización iniciado a finales de los años setenta y en la década de los ochenta ha llevado a una renovación del trabajo colectivo a nivel local. En los países en vías de desarrollo las aproximaciones del desarrollo local han representado en ocasiones una alternativa de los modelos de desarrollo centrados en la productividad. Es a partir de estas tradiciones y experiencias que emergen después de una

década nuevos dispositivos participativos y que la temática de la participación es progresivamente institucionalizada en las políticas públicas. Esta dinámica se observa simultáneamente en contextos diversificados y en numerosos países.

Podemos constatar en las observaciones de Canto Chac (2010:32-33) que el tema de la participación ciudadana es un asunto real y no solo académico, pueden dar cuenta las diversas legislaciones en la materia:

- La Constitución de Brasil de 1988³
- La Constitución de Colombia de 1991⁴
- En Bolivia en 1994 se aprobó la Ley de Participación Popular
- En México, para el Distrito Federal en 2003 se aprobaron las Leyes de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles, por un lado, y por otro, de Desarrollo Social.
- En Europa en 2007, el Gobierno Británico prometió que en cinco años incorporaría el presupuesto participativo en todos los gobiernos locales de Gran Bretaña.

En todas las reformas legislativas se institucionalizan principios, mecanismos de concertación y deliberación e instrumentos de relación de la sociedad con el gobierno, por lo que podemos ver, se han hecho esfuerzos por parte de la sociedad civil y grupos organizados para llevar el perfeccionamiento entre las relaciones de la ciudadanía y Estado.

En las últimas dos décadas las experiencias de participación ciudadana se han ido multiplicando en todo el mundo y algunas de ellas se han intentado reproducir en algunos gobiernos locales con éxito, han sido muchos los gobiernos en occidente que han optado por buscar nuevas formas de hacer política pública añadiendo mayor participación ciudadana.

³ Introdujo uno de sus elementos fundamentales la participación.

⁴ Introdujo también el tema de participación en distintos niveles de gobierno.

A pesar de que en América Latina existen desigualdades sociales, económicas y déficit democrático, existen prácticas ciudadanas en el ámbito local que demuestran esa necesidad social de mejorar su entorno inmediato, aunque son significativas en el contexto democrático, en la práctica operativa institucional son de dudosa calidad democrática.

1.1.4 Participación Ciudadana en México

En el siglo XX la importancia de la democracia se había posicionado en las agendas políticas de los países de occidente, sin embargo, a principios del siglo XX en México, estaba iniciando una revolución social para poder tener lo básico que la democracia requería en ese momento histórico el “sufragio efectivo”, esto con la finalidad de terminar con la dictadura de Porfirio Díaz, y llegar a tener alternancia en el poder.

En estudios realizados por Duarte y Jaramillo (2009), con respecto a la consolidación de la democracia en México, mencionan que la verdadera dictadura en México, termino con la elección como presidente de la República de Vicente Fox, sólo hasta el 2 de julio del 2000, cuando entra un candidato opositor al partido hegemónico que, desde 1929 con la consolidación del PNR (actual PRI) se había conservado el poder; “Pasaron 90 años para que la demanda de Madero por fin se materializara en la alternancia en el poder” (Duarte y Jaramillo, 2009: 17). En el caso particular de México la construcción de la democracia ha sido un proceso histórico bastante complejo.

En años recientes el actuar del Estado se encuentra bajo la lógica de la globalización y del neoliberalismo, donde se pretende aislar a los sujetos en su propio mundo, es decir, “se busca que los individuos se conviertan en unidades fragmentadas, esto con la finalidad de que no se organicen y pongan en peligro al sistema y su poder” (Carmen & Castro, 2009). Así en México, los cambios y las transformaciones sociales más fuertes, durante las últimas cuatro décadas se han encaminado a plantear al país dentro de un sistema democrático.

El Estado busca seguir manteniendo el poder a través de dictar lo que se debe concebir como participación social, esto a través de instituciones de control corporativista como los partidos políticos, instancias de gobierno e incluso organizaciones sociales, y sin dejar de enarbolar la bandera de la democracia y de la justicia social, sin importarle las devastadoras consecuencias que ello implique para la mayoría del pueblo mexicano (Carmen & Castro, 2009: 40).

En México el significado de *participación* ha variado durante el transcurso del tiempo, del momento histórico y de las condiciones sociales, políticas y económicas por las que ha transitado el país.

1.1.5 La Apertura hacia la Democracia en México

La construcción de la democracia en cualquier país depende fundamentalmente en un proceso que varía en forma y tiempo, de acuerdo con el desarrollo de la sociedad de que se trate, de su forma de gobierno y de los gobernantes. En México la transición democrática se ha dado de un gobierno más autoritario a uno menos autoritario, y bajo esa misma evolución se va dando de un régimen menos democrático a uno más democrático, a partir de este punto se enumeraran los períodos presidenciales de México para ver la evolución de la concepción de la participación ciudadana según los diferentes gobiernos electos en su tiempo.

1. Durante los periodos presidenciales de: Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, la participación política para la población era entendida en torno a los procesos electorales. El ascenso de la democracia en el país se medía a través del número de electores que asistían a ejercer su voto en las urnas, esto demostraba la conciencia cívica de los electores ciudadanos. De esa manera, la participación electoral era sinónimo de la *participación política* y por medio de ella se entendía un gobierno democrático, es decir, donde el pueblo participaba en el proceso electoral con su voto (Carmen & Castro, 2009: 42).

Así, en forma paralela y con la integración del Estado corporativista, la participación política y social adquieren tintes clientelares (recibir algo a cambio de un beneficio). Es decir, se regulan los mecanismos para que diversos sectores de la sociedad participen en la vida pública del país.

A pesar de que la *participación política* era promovida por el Estado, la participación social, ya sin el matiz electoral, está presente en las organizaciones corporativas y en los movimientos de oposición de los obreros y campesinos. Así el enfoque social de la participación también permea el sistema institucional.

2. Durante los periodos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, la noción de equiparar a la participación social con la *participación política* cambia de sentido. Es decir, se reconoce la existencia de la participación del pueblo no sólo en los hechos electorales sino además en la intervención de las acciones del gobierno. De igual manera se fomenta el corporativismo por medio de la incorporación de los ciudadanos y las fuerzas sociales al proceso político institucional (Carmen & Castro, 2009: 43).

La *participación política* era sustentada en la ampliación del número de electores y el fortalecimiento de los partidos políticos, pero se busca ampliar la participación del pueblo en las decisiones políticas. En suma, la participación social es comprendida en función del ámbito político-electoral.

En estos sexenios, son todavía las precondiciones o antecedentes del neoliberalismo e México (donde el mercado juega un papel importante para el desarrollo social) y con la manifestación de la *globalización* como modelo político, el Estado adopta las políticas dictadas por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

El sistema estatal tiene la obligación de establecer ciertos lineamientos para poder acceder a la categoría de países desarrollados, entre ellos que la *democracia* y la *participación social* son los elementos esenciales para el desarrollo adecuado de un país.

3. La democracia se establece como la forma ideal del gobierno, su importancia radica en tres aspectos fundamentales: la relevancia interior, las contribuciones instrumentales, y el papel constructivo para la creación de valores y normas. La democracia ayuda a que un gobierno se prepare para el desarrollo pleno de sus potenciales. Este discurso fue la base para que el Estado siguiera con el control de cualquier tipo de participación, así durante los siguientes tres periodos presidenciales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, el Estado empieza a darle un mayor peso a la participación social y política como elemento fundamental para el desarrollo social, político y económico del país. Estas acciones cuando son llevadas a la realidad dejan ver que el Estado busca institucionalizar y cooptar cualquier tipo de participación (Carmen & Castro, 2009: 43).
4. Ya en el periodo de Vicente Fox Quesada⁵, el Estado trata de ser el principal organismo promotor de la participación, por lo que crea mecanismos y condiciones que regulan jurídicamente su diálogo con las organizaciones sociales. Se promueve el trabajo de la sociedad civil, con el pretexto de alcanzar el desarrollo pleno del país. Así la participación social se conceptualiza sólo en el aspecto de las actividades aisladas que realizan las organizaciones civiles o llamadas también el tercer sector, se focalizan las acciones de la sociedad y se tiene una visión parcial de lo que verdaderamente implica la participación social; hay una tendencia a un neo corporativismo, donde el Estado coopta a las organizaciones de la sociedad civil y regula los canales de participación de la sociedad (Carmen & Castro, 2009: 43-44).

⁵ En el año 2000 se da una transición muy importante para México y un avance en la democracia, donde el poder ejecutivo federal del partido político hegemónico hasta entonces era el PRI, paso a ser de la oposición partidista hacia el PAN con Fox.

La transición del régimen político en México hacia la democracia está sometido a procesos históricos debido a la apertura que diferentes ejecutivos federales han abierto por diferentes causales de presión social, problemas económicos, presión internacional (estuvimos en la mira del mundo con la represión del movimiento estudiantil del 68), apertura de la institucionalización del régimen postrevolucionario.

La transición mexicana a diferencia de otros países, es particularmente lenta y compleja ya que el peso de la continuidad revolucionaria, adquirió un carácter restrictivo en el desenvolvimiento de un proceso cuyo ritmo estuvo marcado por la capacidad de despliegue de recursos políticos y de toda índole por parte de los actores esenciales del sistema mexicano, que competía con otros en condiciones asimétricas. Así, los partidos políticos de oposición al PRI avanzaron no sin grandes dificultades y costos altísimos para legitimar su participación en el escenario político. Por ello, el carácter desigual de las condiciones de competencia política y por las reglas que regían el intercambio político no descartó la penetración de fenómenos de ruptura radical y el recurso de la violencia como de su posterior represión desde el poder público. A pesar de las elecciones de julio del 2000 y el cambio democrático que representa, existen todavía manifestaciones institucionales y de actores políticos de ese autoritarismo que caracterizó a México en su historia nacional.

En estudios jurídicos realizados por Martínez, J. (2014) resalta las características fundamentales del sistema político en México:

- Manejo cuidadoso de los límites del cierre y de la apertura política del PRI y de su representante máximo del Ejecutivo Federal
- La capacidad de adaptación del sistema priista, debido a su flexibilidad de inclusión y exclusión de grupos e individuos potencialmente peligrosos para el régimen

- El presidencialismo marcado por el ejecutivo federal, vinculada a la percepción monopólica de la gobernabilidad política en el país
- El control de cierre y apertura de mecanismos de participación, estuvo fuertemente marcada por las desiguales condiciones de participación, competencia y representación política, por el presidencialismo y el régimen corporativo del PRI

El caso mexicano es particularmente diferente con otras formas de autoritarismo, porque la formación del régimen del Partido Nacional Revolucionario (PNR) lo hizo Plutarco Elías Calles, convocando a distintas facciones revolucionarias a la formación de un partido único político de alcance nacional, con la finalidad última de formar un acuerdo político que estuviera orientado al monopolio de poder. Para Martínez (2014: 200) “Una de las formulas de éxito para la perduración del régimen fue la institucionalización de la representación de intereses, que suponía la existencia de reglas formales e informales que se iban adaptando en función de las circunstancias políticas”

Con esta breve revisión histórica se puede notar que la participación ciudadana en México tiene dos cauces: el institucional y el independiente. Desde la perspectiva institucionalizada, la participación ciudadana ha estado cooptada por los aparatos gubernamentales a través de prácticas corporativistas y clientelares. Bajo esta perspectiva las organizaciones sociales actúan bajo la tutela del Estado y los beneficios que logran obtener son a cambio de ciertos favores que le hacen al sistema (votaciones electorales, mítines, manifestaciones, etc.). Desde el cauce independiente, la participación ciudadana adopta una forma contestataria debido a la coyuntura sociopolítica del sistema. Así, las organizaciones sociales proceden de manera independiente del Estado y buscan alcanzar sus objetivos que el mismo sistema no ha podido resolver.

Desde hace muchas décadas la participación ciudadana y las organizaciones sociales en México han estado presentes a lo largo del tiempo, siendo estos elementos trascendentales en la búsqueda de transformaciones sociales e inclusión en la toma de decisiones.

Como señala Ziccardi (2004), el problema de la participación ciudadana, por ejemplo, está relacionado con la complejidad e ineficiencia burocrática, la nula disponibilidad de los gobiernos (locales) para brindar información, instrumentos y espacios que permitan el desarrollo óptimo de dicha acción ciudadana dentro de un marco de gobernabilidad democrática y las limitaciones cualitativas y cuantitativas de los espacios y canales de interacción existentes desde los cuales los ciudadanos pueden participar efectivamente en la planeación, aplicación y vigilancia de la política pública.

En este sentido la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática. Porque la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, (política, comunitaria, etc.) se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales).

Sin embargo, Ziccardi (1998) menciona que para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivas y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

1.1.6 Ideología y Partidos Dominantes en México

La ideología es la forma como cada sujeto o grupo de sujetos percibe el mundo, de acuerdo con sus conocimientos, experiencias, condicionamientos y el lugar que ocupa en la estructura social, todos estos factores forman la representación social que le imprimen al sujeto o grupo social la manera de ver las cosas.

Tanto en el lenguaje político práctico como en el de la filosofía, la sociología y la ciencia política, no existe quizá ninguna palabra que esté a la par de ideología, por la frecuencia con que es empleada y, sobre todo, por la rica variedad de significados distintos que le son atribuidos⁶.

En la tergiversada multiplicidad de usos del término de ideología se pueden diferenciar dos tipos generales de significados, que Norberto Bobbio (2011) ha propuesto llamar significado “débil” y significado “fuerte”⁷.

En su significado débil, la define como “el conjunto de ideas y valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos”.

El significado fuerte tiene origen en el concepto de ideología de Marx⁸, entendiendo como “falsa consecuencia de las relaciones de dominación entre las clases”, y se diferencia claramente del primero porque mantienen en el propio centro, diversamente modificada, corregida o alterada por los distintos autores, la noción de falsedad: la ideología es una creencia falsa.

En el significado débil, es un concepto neutro, que prescinde del eventual carácter mistificante de las creencias políticas; en el significado fuerte es un concepto negativo que denota precisamente el carácter de falsa conciencia, de una creencia política.

⁶ Citado por Mario Stoppino en su ensayo sobre ideología, en Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G.: *Diccionario de Política*, México, 2011. Págs: 755-770.

⁷ Stoppino, M.: op. cit. pág. 755.

⁸ Citado en *Diccionario de la política* en Norberto Bobbio (2011).

David Easton (1965), ve en las ideologías las interpretaciones y los principios éticos explícitos y elaborados que definen los objetivos, la organización y los límites de la vida política.

CUADRO 1. Clasificación de las ideologías

Partidarias	Legitimantes	Comunitarias
Dirigidas a organizar el consenso hacia tipos particulares de líneas políticas y de prácticas de gobierno	Dirigidas a sostener o a impugnar el régimen político y el derecho de los gobernantes a gobernar	Dirigidas a apoyar la persistencia o la transformación de la comunidad política en su conjunto

Fuente: Elaboración propia con base en David Easton.

Esta clasificación es analítica y tiene en cuenta, más que la ideología en sí, los diversos niveles del sistema político a los cuales ella puede referirse.

Una de las características generales de los distintos conceptos de ideología, es el de un sistema de creencias que justifican el ejercicio del poder, derivado de prácticas doctrinales que llegan a transformar la naturaleza general perceptiva de la dinámica de la realidad social en ciertos grupos del sistema político. Es decir, el carácter de sistematización de la coherencia, con la finalidad de mantener un orden de mentalidad dogmática, para la preservación de una línea del pensamiento, dentro del sistema político.

La ideología política es un sistema de ideas, creencias y valores filosófico-políticos sobre el fenómeno humano y el fenómeno social (Borja, 2012).

Aunque principalmente definidas en términos socio cognitivos, las ideologías políticas impregnan por entero el campo político, tales como los sistemas totales que constituyen a las democracias, las cuales están basadas en ideologías democráticas, sus actos y procesos, como las formas de gobernar, de construcción de coaliciones, o elecciones, a las prácticas políticas diarias, idiosincrasias, debates, prácticas demagógicas, demostraciones protocolarias, valores de igualdad e independencia, así como las actitudes políticas específicas como la posición a

favor o en contra sobre algún tema en particular o posición legislativa sobre algo en específico, todas y cada una son controlados por ideologías.

Oficialmente el PRI se caracterizó desde sus inicios⁹ por ser de centro-izquierda, pero a lo largo de su historia ha ido cambiando entre izquierda, el centro e incluso derecha durante tiempos más recientes, generalmente se le considera de centro, incluso, el gobierno más izquierdista que ha tenido México ha sido el Lázaro Cárdenas (1934-1940), y el más derechista, el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), siendo ambos del PRI, y teniendo un mandato político ininterrumpido del Ejecutivo Federal en la historia de México, desde 1929 hasta el 2000 cuando perdió la hegemonía política del partido y empieza un periodo de alternancia política después de tantos años en el país, siendo el primer presidente del PNR Emilio Portes Gil, y el último Ernesto Zedillo Ponce de León, hasta la alternancia con el PAN durante los años 2000 al 2012, retomando de nuevo la presidencia de la República el PRI del 2012 hasta la fecha.

El Partido Acción Nacional (PAN) se autodefinió de Centro Humanista y Reformista y con una ideología demócratacristiana pero tradicionalmente considerado de derecha, fue fundado el 16 de Septiembre de 1939. Los miembros de este partido se denominan panistas. Es el partido en el Gobierno del Ejecutivo Federal desde 2000, al haber sido electos sucesivamente los candidatos Vicente Fox Quesada (2000-2006) y su sucesor Felipe Calderón (2006-2012).

El PRD es el partido que aglutina a la mayoría de las fuerzas denominadas de la izquierda mexicana, aunque por lo regular se le considera socialdemócrata, es difícil de definir, pues en su seno conviven corrientes desde izquierda hasta izquierda revolucionaria y

⁹ El Partido Nacional Revolucionario (PNR) surgió en 1929 como un partido de corrientes, de fuerzas políticas distintas pero afines, provenientes del movimiento de 1910. El PNR sería, en consecuencia, la institución más poderosa para la competencia política, y el lugar adecuado para diseñar los primeros acuerdos y prácticas en la lucha por el poder público. Así pudo auspiciar relevos de gobierno por medio de elecciones y en condiciones de estabilidad social. Concebido como un partido de masas y con la intención auto declarada de tutelar en los derechos de los trabajadores, promovió un creciente ascenso en la participación política por medio de movilizaciones populares, reclamaba una mayor participación en los asuntos del Estado y la más equitativa distribución de la riqueza, de inicio un carácter netamente socialista.

antiguos comunistas, fue fundado el 15 de Mayo de 1989 con la fusión de unas corrientes provenientes del PRI y varios partidos de la izquierda histórica mexicana.

En estudios realizados por Aranda (2010), reafirman la idea de que la ideología en el sistema de partidos en México se explica por la herencia que dejó el PRI como partido monopolístico que ostentó tantos años el poder, y se transmiten estas prácticas hereditarias en el ejercicio del poder a los diferentes contendientes de la arena institucional.

La pragmática priista dotó entonces a la antes oposición “de fuera”, como la denominó Sartori, de una movilidad intensa a través del espectro ideológico, movilidad que funciona todavía con base en una serie de contradicciones expresadas en valores de pluralidad democrática posibles sólo en el terreno del juego institucional (Aranda, 2010:46)

Estos tres grandes partidos políticos son los que lideran las preferencias electorales de México, todos ocupan gubernaturas estatales y entre sus candidatos estuvo la última lucha electoral de alternancia política el 2 de julio de 2006, retomándola el PRI el Ejecutivo Federal en las elecciones del 2012.

Para ahorrarnos una larga revisión teórica e histórica, se utilizará en este trabajo un concepto específico de ideología. Por lo tanto, tomaremos parte de la definición propuesta por Bobbio (2011) de significado débil para proponer un concepto más amplio de lo que entenderemos por ideología como “el conjunto de ideas y valores concernientes al orden político que tienen la función de sistematizar la coherencia, con la finalidad de mantener un orden de mentalidad dogmática, para la preservación de una línea de pensamiento, con la función de guiar los comportamientos políticos colectivos de un sistema político”. Esta definición queda más acorde a nuestros objetivos de investigación, donde estamos tomando en cuenta dos administraciones municipales de diferente partido político, con la finalidad de conocer si existen diferencias significativas de opiniones con respecto un tema en específico “la participación ciudadana institucional” en cada administración y si en los municipios de

estudio imperan o no estas características ideológicas en la *praxis* sobre la apertura de instrumentos de participación ciudadana institucional, practicas marcadas por la historia de México y la formación de sus partidos políticos.

1.1.7 Consejos Ciudadanos en el Estado de Nuevo León

Una de las características distintivas de la administración estatal 2003-2009, encabezada por José Natividad González Parás, fue la creación de consejos ciudadanos¹⁰ en prácticamente todas sus áreas sustanciales. Tales instancias son resultado de una reforma orgánica de gran alcance que implicó la transformación de secretarías y otras oficinas tradicionales en consejos, corporaciones, institutos y agencias, cada uno de éstos dotado con un consejo ciudadano con funciones de consulta, principalmente.

La reforma dio resultados muy diversos, para los autores González (2009), Guerrero (2009) y Alonso (2009), tiene diferentes lecturas. La primera, es que se pueden entender los consejos ciudadanos como un modelo de gestión corporativo, es decir, como una manifestación del estilo personal de gobernar seleccionado por el ejecutivo estatal. Una segunda interpretación, sería proponer que representa un intento exploratorio de incorporar elementos de la nueva gestión pública con el fin de desatar procesos de descentralización o delegación de agencias con participación privada y la creación de competencias administrativas. Una tercera visión, sería que los consejos constituyen una forma renovada independientemente del estilo de gobernar del ejecutivo estatal de representación corporativista, más que ciudadana; en su interpretación extrema, se podrían ver como un mecanismo de cooptación o de negociación cupular. Finalmente, la cuarta posible interpretación para dichos autores, sería la promoción deliberada y gradualista de una democracia participativa en el Estado.

¹⁰ A lo largo del sexenio, se crearon 33 consejos. La cifra oficial es de 32, aunque de acuerdo a la información obtenida en el portal de gobierno y búsqueda de legislación estatal, contamos 33.

Es importante hacer notar que ante la falta de una Ley de Participación Ciudadana, no significa que esta limite la institucionalización de la participación ciudadana, tal es el caso de Nuevo León.

Históricamente, la participación ciudadana en Nuevo León se originó a través de la figura de los jueces auxiliares¹¹, que existen en la mayoría de los municipios conurbados. De hecho, al hacer la clasificación de participación ciudadana en el Área Metropolitana de Monterrey, Arzaluz (2004) encontró que la gestión de jueces auxiliares se caracterizaba por ser clientelar y gerencial. Por ejemplo, la oficina¹² con funciones de vinculación con barrios y colonias ha fungido, en algunas administraciones, como enlace entre el partido en el poder y la estructura territorial del mismo, además que identifico que existía una cercanía entre estos funcionarios y los directivos municipales del partido en el poder.

Los consejos ciudadanos en Nuevo León comparten rasgos comunes, por ejemplo que el presidente honorario sea el gobernador del Estado, que cuente con un presidente ejecutivo y un secretario técnico, sin embargo, tienen un funcionamiento heterogéneo influido por una serie de factores específicos relacionados al tipo de actividad que desempeñan.

El funcionamiento exitoso depende de varios factores, uno de los más importantes es la dinámica dentro del mismo consejo, porque facilita la toma de decisiones y la interacción entre sus miembros para el cumplimiento de sus objetivos. No obstante, en varios de los consejos existen pocos acuerdos, las agendas son individuales y no hay un proceso para establecer prioridades y trabajar sobre ellas, lo que es atribuible en parte a la forma de elección de los integrantes del consejo.

Algunos consejos que tienen injerencia en las decisiones gubernamentales son el de Seguridad Pública, el de Valores y el de Desarrollo Social, ya sea porque los temas están en la agenda pública, o bien, porque el trabajo realizado por las instituciones participantes

¹¹ Ciudadanos mediadores de conflictos entre los colonos.

¹² Dirección de Participación Ciudadana.

dentro del consejo tiene ya una larga trayectoria. Sin embargo, existen consejos que son meramente simbólicos, cuyo trabajo poco incide en la agenda de las dependencias de gobierno. Un argumento ante estos casos ha sido el de carácter del consejo consultivo y no resolutivo (González, 2009: 47).

El adjetivar algunos consejos consultivos ciudadanos de esta manera para justificar su poca incidencia, de algún modo las limita para actuar de manera resolutiva y los condena al carecer de facultades para la acción efectiva.

Finalmente, conviene recordar que en la actualidad sigue pendiente una ley de participación ciudadana en el Estado de Nuevo León que sienta las bases de un ejercicio más amplio y mejor sustentado e institucionalizado, entre el gobierno estatal y los gobiernos locales, entre gobernantes y gobernados. Nuevo León ya exploró un modelo reducido de participación ciudadana dando algunos resultados alentadores, aunque mixtos. Actualmente más del 90% de los Estados de la República Mexicana cuentan desde hace años con leyes de participación ciudadana, aunque son demasiado ambiciosas, para poder llevar a cabo elementos como plebiscitos, referéndum y la consulta ciudadana, aun estando avalados por la legislación no han dado resultados significativos y en algunos casos nunca se han puesto en la práctica por su dificultad operativa. Los altos requisitos necesarios para operar diferentes mecanismos de participación ciudadana existentes en México son deficientes y nos dan un sentir como ciudadanos que no existe un compromiso real entre sociedad y gobierno, no existen proyectos políticos que busquen la ampliación de facultades participativas para los ciudadanos, ni tampoco un compromiso democrático efectivo y transparente entre los partidos políticos, existe muy poca voluntad política para impulsar reformas democráticas de fondo. En esta tesis, se debatirá la entrada en vigor de la ley de participación ciudadana, su aprobación, repercusión y limitaciones.

La apuesta en marcha de la participación de la ciudadanía como eje rector de cambio en las nuevas formas de gobernar, supone que los ciudadanos cuentan con el tiempo o están interesados en ser parte de este papel activo en colaboración con las diferentes instituciones y gobierno, sin embargo, para poder empoderar a los actores sociales de Nuevo León, es necesario un marco institucional como La Ley de Participación Ciudadana, para que favorezca el acceso, la inclusión o la intervención del ciudadano común o de forma colectiva a los procesos de decisión y deliberación. Difícilmente esto podría llevarse a cabo a la realidad sin diseños adecuados para garantizar la participación ciudadana efectiva. Por lo cual, bajo esta premisa, es necesario analizar los lineamientos normativos actuales para deducir en última instancia los alcances reales de la participación ciudadana institucional en la formación de la agenda local, decisiones políticas o políticas públicas.

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Existe diferencias significativas con respecto a la identidad ideológica de las administraciones locales en estudio, en la apertura de la participación ciudadana institucional y la influencia de los mecanismos de participación en la agenda local?

Para analizar los mecanismos institucionales de participación ciudadana en los municipios de Escobedo y Monterrey, se plantean las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los tipos de documentos y reglamentos que regulan la relación entre agentes participativos e instituciones?
2. ¿Cuáles son los tipos de participación ciudadana institucional existentes en los gobiernos locales en estudio?
3. ¿Cuál es el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana a través de la experiencia de los agentes participativos?
4. ¿Existen diferencias significativas de la representación social de la participación en relación a la identidad ideológica?

1.3 HIPÓTESIS

H: Los marcos normativos vigentes para incentivar la PC¹³ en los ámbitos municipales no garantizan el cumplimiento de las políticas públicas y la satisfacción de los ciudadanos, pues existen desequilibrios en los procesos de implementación

H₁: Los mecanismos institucionales de PC no tienen trascendencia directa para la formación de la agenda local

¹³ Para hacer referencia a la “Participación Ciudadana” se utilizarán las siglas de “PC”

H₂: La identidad ideológica de los gobiernos locales de Monterrey & Escobedo no representan una diferencia en la apertura de los mecanismos formales de PC

1.4 OBJETIVO GENERAL

Analizar si las medidas adoptadas por los gobiernos locales en estudio con respecto a su diferenciación ideológica de partido político, contribuyen a impulsar la inclusión e intervención de la ciudadanía en los procesos que incidan de algún modo en la creación o modificación de políticas pública, toma de decisiones políticas y/o formación de la agenda local

1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar los tipos de documentos, reglamentos y la forma como está estructurado la relación entre los agentes participativos y las instituciones.
2. Clasificar las formas que asume la participación institucionalizada existentes en los gobiernos locales de Monterrey y Escobedo a través de la tipología de Joan Font así como el nivel de PC actual
3. Describir el diseño normativo de los mecanismos de PC y profundizar en el funcionamiento a través de las prácticas de los agentes participativos
4. Analizar y comparar las posibles diferencias y significados (representaciones sociales¹⁴ de la PC) y su vinculación ideológica entre las instituciones (gobiernos locales) y los agentes participativos

1.6 JUSTIFICACIÓN

Hay avances en la normativa sobre PC en todos los contextos, pero se ha avanzado más ampliamente en lo local, sin embargo, para probar la eficiencia y eficacia de estos avances es necesaria la evaluación *in situ* (en el ámbito municipal), mediante la consulta de diversos

¹⁴ Para hacer referencia a las “Representaciones Sociales” se utilizarán las siglas “RS”

actores clave, para confirmar si en la *praxis* estos mecanismos llegan a ser incluyentes para la formación de la agenda local y el mejoramiento de los servicios.

1.7 METODOLOGÍA

La investigación asume un diseño que utiliza técnicas de recolección y análisis para datos, esencialmente, cualitativos porque se busca comprender la perspectiva de los participantes (individuos o grupos pequeños) y profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad.

Es de diseño no experimental porque se levantaron los datos en un trabajo de investigación sobre el terreno, recolectados por una entrevista semi-estructurada y técnicas de asociación libre mediante prueba aplicada.

Es un estudio de casos de dos municipios con distinta ideología partidista, es un proceso que intenta describir y analizar diversos aspectos de un mismo fenómeno la ‘participación ciudadana institucional’. Su propósito fundamental es comprender la particularidad de los casos, en el intento de conocer cómo funcionan las partes que lo componen y las relaciones entre actores. Es de tipo interpretativo con el propósito de aportar descripciones densas y ricas con el fin de interpretar y analizar sobre los casos. Se seleccionaron estos municipios por su diferencia ideológica de partido en las administraciones en turno, por formar parte del área metropolitana de Monterrey, por la formación que hacen a través del municipio en las prácticas participativas mandando al personal calificado a España y Brasil, por los tiempos y los recursos con los que se contaba de la maestría, y por la facilidad operativa en los traslados.

Se utilizaron cuatro métodos para el análisis de datos:

1. El análisis inductivo para desarrollar categorías conceptuales que ilustren o desafíen los presupuestos teóricos (Martínez, 2006; Pérez, 1994; Rodríguez, 1996).

2. Para las preguntas abiertas se realizó bajo el análisis de contenido para descubrir la estructura interna de la información, en su forma de organización o estructura dinámica (Bardin, 1986). Cuya finalidad es la descripción objetiva y sistemática del contenido de la comunicación.
3. El análisis interno de los documentos (López, 2002), referentes a institucionalizar la participación ciudadana, procurando destacar su sentido y caracteres fundamentales.
4. Para las asociaciones libres se utilizó el análisis estructural a través de la teoría del núcleo central de Abric (1976) para la indagación de los contenidos de las RS sobre la participación ciudadana, que centra su foco en el proceso de objetivación y pone de manifiesto los contenidos de mayor recurrencia, considerando también la jerarquización de los mismos para plantear los organizadores de sentido. En términos generales se afirma que la representación se organiza en torno de un núcleo central y elementos periféricos. Dicho núcleo estaría formado por un conjunto reducido de elementos que determinarían la organización y el significado de la representación. De este modo, las representaciones sociales se organizarían en torno de un doble sistema complementario: el sistema central y el sistema periférico.

1.7.1 Estrategia de Aplicación de los Instrumentos de Recolección de Datos

En el trabajo de campo se visitaron ambos municipios con la finalidad de conocer como está estructurada la participación ciudadana institucional y quienes las integraban, de igual manera se mandaron solicitudes a través de transparencia municipal para verificar estos datos. Se inició a mediados del 2014 y finalizó en el mes de Mayo de 2015. Posteriormente, se pasó a realizar el grueso del análisis obtenido.

Se utilizaron entrevistas semiestructuradas por la flexibilidad del dialogo, para poder profundizar mejor en los contenidos, para ver hasta donde llegaba el conocimiento y porque

permite evaluar mejor lo que piensan los entrevistados y la producción de respuestas no esperadas.

1.7.2 La Muestra

La selección de la muestra es una muestra intencional con base en criterios teóricos y empíricos de los casos de estudio y está constituida por expertos y casos-tipo, debido a que el objetivo de la investigación es conocer la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización. Donde la opinión de individuos expertos en el tema de participación ciudadana institucional era necesaria porque los objetivos del estudio así lo requerían.

La selección de los funcionarios para ambos municipios consistía en analizar en la normativa como se integraba la participación de cauce institucional, seleccionando a los funcionarios que tuvieran un cargo específico dentro de ese marco institucional¹⁵, y para el caso de los agentes participativos en ambos municipios, se seleccionaron a los miembros que participaban en dichos mecanismos pero provenientes de la sociedad civil¹⁶.

Para el caso de Escobedo, no se ha podido replicar exactamente el mismo diseño debido a que cuando se tuvo un acercamiento con dicho municipio, y se llevaron a cabo algunas de las pruebas piloto me percate que la forma como estaba organizada y la manera de participar difería mucho de las formas del municipio de Monterrey. Es decir, no existen consejos consultivos sino que existen comités de auditoría ciudadana, los cuales están divididos en cuatro zonas.: zona 1, zona 2, zona 3, zona 4.

¹⁵ Miembros funcionarios de los consejos consultivos, miembros funcionarios del Programa de Acción Comunitaria (PAC), Director de Participación Ciudadana, Regidores miembros de las comisiones de participación ciudadana, miembros funcionarios de los Comités de Auditoría Ciudadana, funcionarios encargados de la Secretaría Técnica del Consejo ciudadano de Vigilancia.

¹⁶ ONG's, Asociaciones Civiles, miembros de la sociedad civil de algunos consejos consultivos ciudadanos, participantes miembros de la sociedad civil de los comités de auditoría ciudadana.

Se seleccionaron de cada zona a dos integrantes de diferentes comités de auditoría ciudadana para conocer sus experiencias en los procesos de participación que brinda el municipio. La selección de los miembros fue gracias al director de los comités de auditoría ciudadana, ya que no se nos podía brindar esta información debido a la ley de protección de datos personales, pero gracias al apoyo del director nos facilitó la información con personas de cada zona, que estaban dispuestas a participar en la investigación, tomando en cuenta que su participación quedaría en el anonimato de los informantes, de otro modo habría quedado inconclusa la comparabilidad entre municipios.

1.7.3 Matriz de Congruencia de la Investigación.

En el siguiente cuadro se encuentra la matriz de congruencia de la investigación, en ella se encuentran englobados la justificación del estudio, las preguntas de investigación, las hipótesis, el objetivo general y los objetivos específicos, así como las variables que utilizaremos para conocer dicha información anteriormente expuesta. Esto con la finalidad de poder visualizar de manera clara y concisa lo más relevante de la investigación.

CUADRO 2. Matriz de congruencia de la investigación

Título	<i>Análisis comparativo de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada implementados por los gobiernos locales: Monterrey y Escobedo (2012-2015)</i>			
Justificación	Hay avances en la normativa sobre PC en todos los contextos, pero se ha avanzado más ampliamente en lo local, sin embargo, para probar la eficiencia y eficacia de estos avances es necesaria la evaluación <i>in situ</i> (en el ámbito municipal), mediante la consulta de diversos actores clave, para confirmar si en la <i>praxis</i> estos mecanismos llegan a ser incluyentes para la formación de la agenda local y el mejoramiento de los servicios.			
Preguntas de investigación	¿Existen diferencias significativas de la representación social de la participación en relación a la identidad ideológica?	Cuáles son los tipos de documentos y reglamentos que regulan la relación entre agentes participativos e instituciones?	¿Cuál es el funcionamiento de los mecanismos de PC a través de la experiencia de los agentes participativos?	¿Cuáles son los tipos de PC institucionalizada existentes en los gobiernos locales de Monterrey & Escobedo?
Hipótesis	H ₁ : Los mecanismos institucionales de PC no tienen trascendencia directa para la formación de la agenda local H ₂ : La identidad ideológica de los gobiernos locales de Monterrey & Escobedo no representan una diferencia en la apertura de los mecanismos formales de PC			
Objetivo general	Comprobar si las medidas adoptadas por los gobiernos locales en estudio, contribuyen a impulsar la inclusión e intervención de la ciudadanía en los procesos que inciden de algún modo, en las políticas públicas.			
Objetivos específicos	<i>Analizar y comparar las posibles diferencias y significados de la PC entre las instituciones y los agentes participativos, así como, su vinculación ideológica</i>	<i>Identificar los tipos de documentos, reglamentos y la forma como está estructurado la relación entre los agentes participativos y las instituciones</i>	<i>Profundizar y describir el funcionamiento, así como, el diseño normativo de los mecanismos de PC a través del empirismo de los agentes participativos</i>	<i>Clasificar las formas que asume la participación institucionalizada existentes en los gobiernos locales de Monterrey & Escobedo a través de la tipología de Joan Font, así como el nivel de pc actual</i>
VARIABLES	Participación ciudadana	Marco regulador de la participación	Agentes participativos	Participación ciudadana institucional
	Representaciones sociales	Órganos estables de participación	Funcionarios	Nivel de participación ciudadana

1.7.4 Definición de Variables

CUADRO 3. Definición de las Variables

Marco regulador de la participación	<i>“Toda aquella normativa destinada a institucionalizar, ordenar, fortalecer, o promover la participación de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión municipal y/o en la vida de la comunidad en general” (Parés, M.; Resende, P., 2009)</i>
Órganos estables de participación	<i>“Todo espacio institucional y formal a través del cual se materializa la participación de la ciudadanía de forma permanente (...) permiten la incidencia constante de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión municipal y/o en la vida de la comunidad en general” (Parés, M.; Resende, P., 2009)</i>
Tipología de mecanismos de participación ciudadana	
Base asociativa	<i>“Cuando los mecanismos sólo permiten el acceso a los ciudadanos organizados. En la participación asociativa se distingue la que responde a una lógica sectorial o temática y la que responde a una lógica territorial” (Font, 2001)</i>
Base personal	<i>“Es personal cuando las fórmulas posibilitan el acceso directo de los ciudadanos, al margen de su vinculación asociativa. En la base personal, la intensiva agrupa a las fórmulas en que colectivos reducidos de ciudadanos se vinculan a procesos concretos de elaboración de políticas y toma de decisiones; la extensiva, en cambio pretende incorporar al máximo número posible de personas: referéndums” (Ibid., p. 69)</i>
Mixta	<i>“Es mixta cuando los mecanismos compatibilizan la presencia de entidades y personas en un mismo canal participativo” (Ibid., p. 69)</i>
Ideología	<i>Conjunto de ideas y de valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos (Bobbio, 2011)</i>
Representación social	<i>Es el conocimiento socialmente elaborado y compartido, donde establece una visión de la realidad común a un grupo social o a un grupo culturalmente dado que se constituye a través de prácticas o ideales del pensamiento que se aceptan o perciben a partir de una actividad de apropiación, de elaboración psicológica y social de la realidad exterior del pensamiento, mediante la tradición y la comunicación social. (Jodelet, 1984) (Moscovici, 1961, 1979)</i>
Agente	<i>“Es aquel capaz de actuar y producir cambios, es autónomo pues realiza acciones de acuerdo a sus propias ideas, posee cognoscibilidad que es la capacidad de adquirir y producir conocimiento (...) el agente realiza prácticas sociales dentro de la estructura social la cual se mantiene gracias a las prácticas sociales que realiza dentro de ella” (Giddens, A., 2010)</i>
Participación ciudadana institucional	<i>Todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos -ya sean individuos o miembros de organizaciones de tipo asociativo- que están destinadas a influir en las decisiones y la acción de los gobernantes mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales dispuestos por los gobiernos a tal fin. Y que por ende, pretenden incidir en la formación de la agenda y en la política pública, en nuestro caso, del gobierno local</i>

1.7.5 Operacionalización de las Variables

CUADRO 4. Operacionalización de las Variables

Variable	Dimensión	Indicadores	Ítem
REPRESENTACIÓN SOCIAL	Funcionarios	Significado de participación ciudadana	1. Si yo le digo la palabra PC, ¿Mencione tres palabras que le vienen a su mente? 2. De esas tres palabras mencionadas, ordene de forma jerárquica siendo 1 la más importante y así sucesivamente hasta el 3 de menor importancia. 3. Que significa para usted la participación ciudadana?
	Agentes Participativos		
MARCO REGULADOR DE LA PC	Funcionarios	Nivel del conocimiento	4. Donde 0 es nada y 10 es mucho, ¿Qué tanto conoce acerca de las normativas destinadas a promover la participación ciudadana en la gestión municipal y/o vida de la comunidad? -Me podría mencionar ¿Cuáles conoce?
	Agentes Participativos	Percepción de la normativa	5. ¿Cuál es su opinión respecto a las normativas que me acaba de mencionar? 6. ¿Cómo se podrían mejorar estas normativas según su experiencia? 7. ¿Qué aspectos serían importantes modificar que podrían estar limitando la participación ciudadana?
ÓRGANOS ESTABLES DE PC	Funcionarios	Percepción de los espacios permanentes	8. ¿Cuáles son los espacios permanentes que conoce donde se lleva a cabo la participación ciudadana? 9. ¿Con que frecuencia tienen actividad? 10. ¿Cuál es el funcionamiento del consejo del que forma parte? 11. ¿Cómo son los procesos de toma de decisiones?
	Agentes Participativos		
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Funcionarios	Identificación de factores y percepción de la participación	12. ¿Qué factores cree que han favorecido la puesta en marcha de la participación? 13. ¿Qué factores por el contrario impiden la puesta en marcha de experiencias de participación? 14. ¿Qué medidas prácticas considera que podrían mejorar la situación? 15. ¿Hay ámbitos o temas en los cuales considera que es más fácil y difícil involucrar a los ciudadanos? ¿Cuáles para c/u? 16. Seleccione tres grupos, donde 1 es el más efectivo y el 3 menos efectivo, ¿Cuál de los siguientes grupos considera más efectivos a la hora de hacer llegar sus demandas o propuestas? ¹⁷
	Agentes Participativos		
PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONAL	Funcionarios	Identificación de la función y desempeño percibido	17. ¿Qué función cumple la Dirección de Acción Comunitaria? 18. ¿Cómo evaluaría su desempeño en la promoción de la participación en la ciudad? 19. ¿Qué función cumple la Dirección de Participación Ciudadana del Ayuntamiento? 20. ¿Cómo evaluaría su desempeño en la promoción de la participación ciudadana en la ciudad? 21. Con base en su experiencia ¿Cuáles consideraría las ventajas de la participación ciudadana institucional? 22. ¿Cuáles consideraría que son los beneficios generales de aumentar la implicación de la ciudadanía en el gobierno local? 23. ¿Promover la participación ciudadana puede crear problemas a largo plazo?
	Agentes Participativos		

¹⁷ Vecinos agrupados (sociedades de fomento, clubes barriales, asociaciones vecinales), ONG de promoción y defensa de derechos (humanos, de mujeres, sectores marginales), ONG de medio ambiente, Cooperativas (sociedades de ayuda mutua), Sindicatos, Fundaciones, Organizaciones religiosas, Asociaciones culturales, Organizaciones de caridad, Movimiento sociales, Partidos políticos, Consejos ciudadanos, Otros.

Variable	Dimensión	Indicadores	Ítem
AGENTES PARTICIPATIVOS	Funcionarios	Identificación del papel y desempeño percibido	24. ¿Pertenece algún tipo de asociación civil sin fines de lucro? 25. ¿Cómo definiría el papel de las ONG's y Asociaciones en los procesos participativos? 26. ¿Cómo evaluaría la influencia de las ONG's y Asociaciones en la toma final de decisiones políticas? 27. ¿Cómo evaluaría la incidencia de las ONG's y Asociaciones en la formulación de políticas públicas? 28. ¿Cómo evaluaría la influencia de los consejos consultivos en la toma final de decisiones políticas? 29. ¿Cómo evaluaría la incidencia de los consejos consultivos en la formulación de políticas públicas?
	Agentes Participativos		

1.7.6 PLAN DE ESTUDIO

En cuanto a la organización del texto, esta investigación está dividida en tres capítulos además de una introducción donde se mencionan antecedentes de la participación ciudadana y una bibliografía. El primer capítulo se desarrolla el marco teórico de la investigación, se abordan los enfoques teórico normativos de regulación democrática, los tipos de democracia, los diferentes conceptos teóricos de participación ciudadana, dos tipologías para identificar mecanismos institucionales de participación ciudadana, diferentes modelos para clasificar los niveles de participación ciudadana, la teoría del núcleo de las representaciones sociales y la importancia de la participación ciudadana para el desarrollo sustentable. En el segundo capítulo, se desarrolla la interpretación de los análisis de datos recopilados para identificar las diferencias significativas entre municipios y entre sujetos. Finalmente, en el capítulo tercero, se desarrollan las conclusiones y discusiones obtenidas en la investigación, así como recomendaciones para el fortalecimiento de la democracia participativa mediante mecanismos efectivos de participación ciudadana y trabajos futuros pendientes de investigación sobre el tema de participación ciudadana institucional y democracia participativa.

2. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

Para abordar el tema de la participación ciudadana en los gobiernos locales, los factores que determinan la oferta de la participación, sus causas, la incidencia de la misma sobre la conformación de las políticas públicas, constituye un alto grado de complejidad. Por lo cual para entenderlo y tener una noción más amplia necesitamos abordarlo desde los enfoques que llegaron a conformar la teoría de la democracia actual, así como los modelos que emergieron a partir de estos enfoques.

El propósito de este capítulo es describir y analizar de manera crítica las principales aportaciones teóricas y empíricas que se han hecho al tema de la participación ciudadana. En primer lugar, se presentan lo que considero como los enfoques que anteceden la conformación de la teoría democrática contemporánea, pasando por los distintos modelos de democracia que existen, hasta llegar a la conceptualización de la participación ciudadana y su importancia en el ámbito local.

En segundo lugar, se describen dos tipologías de la participación ciudadana institucionalizada, una de las cuales es realizada por Joan Font (2001), clasifica las formas que asume la participación ciudadana institucionalizada y la otra es realizada por Marc Parés y Paulo E. R. Resende (2009) en la cual ofrecen una sistematización descriptiva de cuáles son las principales prácticas y experiencias de participación que han sido promovidas por la administración pública, ambos intentos por categorizar y describir las formas que asume la participación de cauce institucional.

En tercer lugar, se realiza una revisión teórica de representaciones sociales, así como una discusión acerca de la importancia de la participación ciudadana para el desarrollo sustentable.

2.1 ENFOQUES TEÓRICO-NORMATIVOS DE REGULACIÓN DEMOCRÁTICA

En esta parte se realiza una descripción de los enfoques teóricos normativos de la democracia para poder abordar de manera introductoria los pensamientos que le anteceden a la conformación de la teoría democrática contemporánea.

Estos enfoques teóricos son procedentes de diferentes tradiciones del pensamiento político, donde cada uno está basado en concepciones normativas heterogéneas, dichas ideologías son las que determinarán los distintos modelos de democracia existentes y justificarán el pensamiento ideológico de la democracia participativa actual.

2.1.1 Enfoque Liberal

Actualmente, el liberalismo está constituido como el enfoque que predomina nuestro objeto de estudio, esto es porque aun cuando se han podido incorporar otros elementos a la democracia actual, la democracia liberal sigue siendo la forma generalizada que adoptan los regímenes democráticos contemporáneos. Por lo tanto, el liberalismo constituye el punto de partida del análisis que contemplaremos.

El liberalismo clásico nace en los siglos XVII y XVIII. Surge por la necesidad de romper con los abusos sobre los individuos del modelo aristotélico. Para Bobbio (1992) la definición del modelo aristotélico es:

[En el modelo aristotélico] así como los individuos viven desde su nacimiento en familias, el estado pre político [estado natural] no es un estado de libertad e igualdad originarias, sino un estado en el que las relaciones fundamentales que existen en el seno de una sociedad jerárquica como la familia son relaciones entre superior e inferior, como son precisamente las relaciones entre padre e hijos, o entre el señor de la casa y los siervos (Bobbio, 1992: 20)

En este modelo la concepción del ser humano está determinada por una jerarquía impuesta desde el nacimiento de cada individuo, por lo cual los fundadores del liberalismo John Locke¹⁸, considerado fundador del modelo *iusnaturalista*. Juan Jacobo Rousseau (1962), David Hume. Adam Smith¹⁹, entre otros. Tomaron en cuenta las dos aspiraciones máximas del hombre, la libertad y la igualdad.

El liberalismo parte normativamente de un concepto de libertad que condiciona su interpretación de lo que ha de ser el papel del Estado respecto a la sociedad civil, así como la manera en que se ha de organizar esta última. Es decir, se traduce en una determinada idea acerca de cómo han de ser las relaciones entre ciudadanos, instituciones y entre ciudadano e institución. Para el liberalismo la idea de libertad se formula básicamente como la no interferencia de un actor sobre otro (Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende y Vilaregut, 2009: 30).

De acuerdo con el liberalismo para Viejo (2009) “El estado es un mal necesario para asegurar un orden político sin el cual el mercado no podría funcionar”, la libre voluntad se ve entonces limitada por el contrato social, la libre voluntad individual se ve limitada por el compromiso de mínimos que requiere mantener el orden político.

El Estado liberal se declara lo menos intervencionista posible en la vida social, la manera que aborda la política contenciosa siempre se habrá de fundar en un escrupuloso respeto de las libertades y derechos individuales, con particular atención a la propiedad privada (Viejo, 2009: 31)

Es entonces donde en el liberalismo existe un reconocimiento de un inevitable conflicto entre la sociedad civil, por lo cual es allí donde el Estado precisa de la regulación de

¹⁸ Jhon Locke. *Segundo Tratado de Gobierno*. Trad. Mario H. Calichio. Argentina. Ágora, p. 31.

¹⁹ Adam Smith. *La riqueza de las naciones*. México, Publicaciones Cruz P., 2002, p. V.

los posibles conflictos contenciosos entre la sociedad por medio de los canales institucionales adecuados.

2.1.2 Enfoque Neo republicano

El neo republicanismo también está fundada sobre el concepto de libertad que condiciona su interpretación del papel estatal en la organización de la sociedad, pero a diferencia de la libertad liberal de ‘no interferencia’, la libertad neo republicana se entiende como la ‘no dominación’, es decir que el papel del Estado para intervenir en la vida social y económica es legítima siempre y cuando asegure la no dominación. Por consiguiente, los comportamientos de la sociedad civil pueden, ser regulados y controlados por el Estado, siempre que al observar la ley, no está sino realizando la libertad mediante la defensa consentida del interés del ciudadano. “A diferencia del liberalismo, la relación del neo republicanismo con la democracia es, por lo tanto, absoluta y no relativa; sustantiva y no instrumental” (Viejo, 2009: 35).

Las características de la libertad neo republicana se aplican a la relación individuo-instituciones donde no someta el peso de la institución sobre los intereses de los individuos y la libertad entre individuos donde no exista opresión entre los mismos y en caso de todo lo contrario la intervención del Estado es legítima para llegar a conciliar o mediar de alguna manera estos derechos de libertad entre lo laboral, individuos e instituciones.

Según Viejo et al. (2009) existen tres modalidades de relación entre individuos e instituciones y viceversa, así como entre instituciones e instituciones las cuales en resumidas cuentas son:

1. Los individuos han de relacionarse de tal manera que no se efectúe entre ellos ninguna relación de dominación.
2. Las relaciones de dominación también son posibles entre instituciones, el Estado debe emplearse en asegurar que la libertad republicana rijan igualmente las relaciones entre instituciones.

3. Al contrario que el liberalismo, para el neo republicanismo no toda institución es válida si se limita a acatar el ordenamiento constitucional democrático, donde no sólo exista la institución por obligación de carácter normativo o legal de acepción democrática.

El republicanismo contemporáneo ha recuperado conceptos como interés general, virtudes cívicas y autogobierno, entre otros y ha hecho de la deliberación y el debate abierto el centro de su propuesta política.

El republicanismo busca encontrar las decisiones más justas, entendiendo, por justas las leyes que aseguren la libertad de los ciudadanos (...) Las leyes justas sólo pueden ser el resultado de una democracia máximamente participativa embridada –en sus posibles derivadas tiránicas- por una deliberación que, a su vez, requiere de la virtud cívica (Ovejero, 2004: 121).

La sociedad y el Estado pueden y deben ofrecerles las mejores condiciones posibles al ciudadano para hacer realidad sus metas, por un lado proporcionándole condiciones materiales que faciliten su independencia respecto de sus conciudadanos y condiciones políticas que impulsen la deliberación y la correcta formación de los juicios (Ovejero, 2002), y, por otro, garantizando dicha deliberación a través del Estado de derecho y de alguna forma de autogobierno.

Por otro lado, si desde la perspectiva republicana se defiende la participación política no es porque sea un bien en sí misma, sino porque sirve a propósitos útiles para la defensa del individuo. Además, esta participación sólo es posible si los ciudadanos tienen un compromiso

con el bien común y no sólo se guían por el autointerés y si existen instituciones adecuadas que motiven a los ciudadanos a tener este tipo de actitudes (Patten, 2001).

Los neo republicanos proponen, un concepto de libertad, según el cual la persona libre es algo más que un amo sin esclavo, es decir, es capaz y cuenta con los recursos para llevar a cabo sus deseos. De acuerdo con esto, el ciudadano republicano forja sus preferencias y su propia identidad en relación con la comunidad.

2.1.3 Enfoque Autónomo

Este enfoque combina elementos del liberalismo y neo republicanismo, junto con importantes aspectos del marxismo y el humanismo anarquista. Se trata del enfoque autónomo.

Al igual que el neo republicanismo, la relación de la autonomía con la democracia es absoluta y no relativa, sustantiva y no instrumental. Dado que la sociedad civil dispone de la capacidad para decidir sus propias normas y gestionar conflictos sin la mediación del Estado como ‘tercero entre los iguales’, la democracia directa, es aquella en la que el *demos* no encuentra mediación alguna en la toma de decisiones, sería el procedimiento mediante el cual se podrían resolver todos los conflictos contenciosos. En términos analíticos, la libertad como emancipación diría: A es libre porque consigue realizar X a pesar de la voluntad de dominación de B. (Viejo et al., 2009: 37)

A diferencia del liberalismo y el neo republicanismo, la autonomía no se puede encontrar en un marco institucional determinado, la producción de una normatividad no tiene lugar en el seno del poder soberano y sus órganos legislativos, sino el antagonismo social. La legislación y la regulación en general de los comportamientos públicos por parte del Estado,

en consecuencia, siempre son reactivos y cuanto mayor sea su adaptabilidad, más estable será el ordenamiento constitucional siguiente.

2.2 TIPOS DE DEMOCRACIA

La evolución de las múltiples dimensiones que abarca la democracia contemporánea se debe en gran medida a las mismas deficiencias y limitaciones que se fueron tornando cada vez más evidentes en los sistemas de gobiernos democráticos representativos de finales del siglo XX, por lo cual se fue dando poco a poco la apertura de la participación ciudadana en la esfera pública como respuesta a las múltiples demandas que pedía la sociedad.

Los regímenes democráticos encuentran su fundamentación normativa en las heterogéneas tradiciones del pensamiento político, debido a esto discrepan sus diseños institucionales y las prácticas que implementa el gobierno, esto va de igual manera estrechamente ligado a las distintas realidades políticas que tenga un país, es decir, los tipos de actores sociales, la cultura, el tipo de instituciones, los tipos de regímenes políticos que tuvieron, cada país varía mucho con la realidad de otro.

2.2.1 Democracia Representativa

El modelo de democracia liberal es el defendido por los padres fundadores del sistema representativo en Estados Unidos, quienes conciben la democracia representativa como el mejor sistema para evitar la tiranía de la mayoría (Hamilton, Madison, Jay, 2002: 129–136). La democracia representativa no fue diseñada para que la ciudadanía gobernara ni como una forma indirecta de gobierno del pueblo, por el contrario, fue creada para separar a la ciudadanía de las decisiones públicas y evitar que las facciones que ésta conformaba influyeran en las mismas. Los gobiernos representativos no sólo no se concibieron como una modalidad de democracia directa, sino que fueron diseñados como una forma de gobierno

esencialmente diferente, preferible y superior (Madison, 2002; Manin, 1998; Gargarella, 1995, 1997).

La democracia representativa deriva del pensamiento liberal, el cual está fundamentado en la protección individual de los ciudadanos frente al Estado, y pretende garantizar la no intromisión del Estado en la vida privada. Este modelo democrático tiene como principio básico el reconocimiento de la soberanía popular, expresado por la necesidad de legitimar el gobierno y limitar de alguna forma el poder de los gobernantes. Es decir, los gobernantes necesitan el consentimiento de los gobernados para administrar las instituciones públicas, y como efecto, los ciudadanos tienen algún grado de control sobre las actuaciones de sus representantes (Held, 1987 y Bobbio, 1989). A través de elecciones periódicas y competitivas, los individuos pueden aceptar o rechazar a sus dirigentes, basados en informaciones provistas por las asociaciones en que participen o por la fiscalización del gobierno efectuada por la prensa libre e independiente (Schumpeter, 1966 y Dahl, 1998).

Según Held (1987) el método representativo soluciona el dilema del liberalismo en la conciliación del poder de los ciudadanos con el poder del Estado.

En la representatividad supone que el poder de los ciudadanos radica en situarse frente al Estado con la finalidad de prevenir eventuales abusos de poder que supondrían la limitación de la libertad²⁰, por lo cual esta no promueve el autogobierno sino que lo limita. La representación en teoría aseguraría la soberanía popular, por la delegación de preferencias, y alejaría el riesgo de la tiranía, por las elecciones periódicas, manteniendo el Estado una condición mínima en relación a sus intervenciones en la vida social.

Lo teóricos denominados elitistas (Sartori, 1962; Schumpeter, 1966; Huntington, Crozier y Watanuki, 1975, Dahl, 1989) consideran que una participación más intensa de los ciudadanos podría sobrecargar el sistema con excesivas demandas sociales, lo que resultaría en su desestabilización, la disminución del consenso sobre las normas y la debilitación de la

²⁰ El concepto de libertad es uno de los principios fundamentales del pensamiento liberal, es decir, la libertad y la igualdad.

poliarquía. Además, no consideran que los ciudadanos ordinarios deban formar parte de las decisiones político-institucionales porque no disponen de tiempo, conocimientos, visión global de la sociedad, ni interés suficiente por la *res publica*, para asumir dichas responsabilidades. Así, el gobierno debe ser conducido por las elites y es la competencia entre éstas que garantizará la elección de los más aptos (Páres y Resende, 2009).

Para Dahl (1998) el equilibrio de la pluralidad de intereses en las decisiones, el sistema liberal-representativo busca fortalecer la libertad partidista, el derecho al voto, y los procedimientos electorales transparentes y tutelados por una institución judicial independiente, que dé oportunidades de éxito a cualquier tendencia.

Otra característica de la democracia representativa es que aumenta la distancia entre representantes y representados, es decir, entre gobernantes y gobernados, esto se explica debido a que los representantes tienden a cumplir una función más bien delegativa, donde representa solo a un fragmento de la sociedad para conocer las preferencias de los ciudadanos organizados, los que no se encuentran en estos grupos difícilmente llegan a conocer a quienes los representan.

Siguiendo el pensamiento de los teóricos elitistas, Mill (1985) sostenía que los más hábiles y que mejor han desarrollado sus plenas capacidades debería tener más influencia en el gobierno que los ignorantes, que nada entienden de profesionalismo público, eficiencia o interés colectivo.

De igual manera Sartori (1987) razona acerca de las capacidades de los que toman decisiones como un problema, que cuanto menor sea el número de participantes, mayor la fracción de influencia en la decisión pública. Es decir, que los grupos pequeños de ciudadanos organizados sería el tamaño óptimo para influir más en las decisiones políticas, donde se pueden organizar de mejor manera para la toma de decisiones, que un grupo de gran tamaño donde se reduce drásticamente la cantidad de personas que realmente pueden decidir, y se va fragmentando su capacidad de influencia con apáticos, inertes y no participantes.

Múltiples estudiosos de la ciencia política han llegado a las mismas conclusiones al estudiar la democracia y la participación ciudadana, Verba y Almond (1970) encontraban muy romántica la lógica de la representación, aquella que estaba basada en la virtud de los representantes y que estos mismos iban actuar en pro de los gobernados, por lo cual ellos estaban en la defensa de los partidos como agentes fundamentales de movilización, es decir, en la promoción de la cultura cívica, donde la representación partidista, sirviera para poder resolver el problema de la capacidad de reunión de los ciudadanos, así como superar el eventual problema de ignorancia de los individuos ordinarios y dejar de menospreciar el conocimiento popular.

Para Young (1990) son muchos los motivos que existen para no involucrarse en cuestiones políticas que directa o indirectamente beneficiarían a los ciudadanos, al corto o largo plazo, no se espera que los individuos tengan interés de involucrarse en la política más allá de elegir periódicamente a sus representantes. Tampoco se espera que tengan capacidades de discernir lo que les conviene en cada momento y aún menos para planificar a lo largo del tiempo. Por sí sola, la representación es incapaz de proveer representación y atención a toda la diversidad de demandas de la sociedad.

De lo antes expresado, podemos percatarnos del problema de la lógica de representación, así la importancia de la investigación radica en que si bien desde la perspectiva liberal representativa la participación ciudadana tiene que ir bajo esa lógica de institucionalización, aquella que se dé por los cauces institucionales jurídico-normativos que expresen claramente las maneras en que el ciudadano pueda participar y hasta donde puede influir directamente el ciudadano siguiendo las reglas propuestas por estos cauces institucionales.

2.2.2 Democracia Deliberativa

Jürgen Habermas (1987) introdujo en el debate tanto académico como institucional y actualmente en los procesos sociales, el tema de la democracia deliberativa, que se dio como resultado en su teoría de la acción comunicativa.

Habermas (1987) destacó la relevancia del diálogo entre los actores²¹ para poder llegar a decisiones regidas por los principios democráticos, e hizo énfasis en que la esfera pública es el espacio idóneo donde los ciudadanos pueden cuestionar los problemas que les atañen, las desigualdades, las inconformidades y la búsqueda de consenso por medio de la deliberación. Precisamente, porque la deliberación en sociedad se convierte en un mecanismo participativo y en un efectivo procedimiento social, entendiendo la deliberación como un proceso de constructo educativo de igual manera, ya que incorpora la tolerancia por opiniones ajenas a las nuestras, al enriquecimiento de información y nos vuelve capaces de entender los problemas políticos con participación ciudadana.

Gutman y Thompson (2004) definen la democracia deliberativa como una forma de gobierno en la que los ciudadanos, libres e iguales, junto con sus representantes, llegan a justificar las decisiones tomadas por los procesos en los cuales los diferentes actores [agentes participativos, instituciones y gobernantes] están intercambiando constantemente argumentos, con la finalidad última de lograr consenso y que esté llegase a ser vinculante para todos los ciudadanos en el presente, pero con posibles modificaciones en el futuro inmediato, pues en la democracia deliberativa la toma de decisiones se entiende como un proceso en constante dinamismo, no es para nada estático. Otra aproximación a la definición de la democracia deliberativa sería en palabras de Elster (1998):

²¹ Gobernantes y gobernados y todos aquellos implicados en los procesos de deliberación.

Todos coinciden, creo, en que la noción de democracia deliberativa incluye una toma de decisiones colectiva con la participación de todos aquellos que resultarán afectados por la decisión, o de sus representantes: éste es el aspecto *democrático*. A su vez, todos acuerdan en que esta decisión deber ser tomada mediante argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: y éste es el aspecto *deliberativo* (Elster, 1998: 8).

La democracia deliberativa se refiere a un modelo político que pretende equilibrar la democracia representativa con un proceso de toma de decisiones regido por la imparcialidad y la racionalidad de los individuos, se argumenta que las decisiones sólo pueden ser legítimas como consecuencia de una deliberación pública por parte de la ciudadanía en relación con las instituciones que los representan y los gobernantes.

Por deliberación se entiende un proceso de discusión y de reflexión del que pueda resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados; en una democracia deliberativa, las oportunidades para desarrollar estas discusiones se da entre ciudadanos, en el interior del gobierno y entre gobierno y ciudadanos (Font, 2001: 78).

Para Elster (1989) la deliberación puede ayudar a la imparcialidad en la toma de decisiones donde se fuerza a la gente a dejar de lado sus argumentos exclusivamente interesados, por lo que la deliberación puede obligar a una persona a modificar su argumento para hacerlo aceptable para los demás.

Gargarella (2001: 324) sostiene que la democracia deliberativa puede ayudar a clarificar y ser más imparciales en cuanto a la toma de decisiones.

1. La deliberación puede ayudar a la imparcialidad de diversos modos a través del dialogo
2. Puede aducirse que las decisiones son a menudo imparciales a causa de la ignorancia respecto de los intereses o preferencias reales de los otro
3. Quien toma decisiones puede ignorar el hecho que la mayoría de la gente encuentre inaceptable alguna opción que él o ella supuso era universalmente aceptable

Segovia (2008: 15) interpreta la manera en que Habermas (1987) diseña una alternativa que supere la polarización proviene de una concepción de la política como deliberación, como acción deliberativa, que podría explicarse como un proceso de auto comprensión de los ciudadanos en tanto que existan participantes en una comunidad lingüística en permanente dialogo.

Para Przeworski “la deliberación es una forma de debate cuyo objeto es cambiar las preferencias que permiten a la gente decidir cómo actuar” (2001: 183). De acuerdo con Cohen “la deliberación trata de llegar a un consenso racionalmente motivado, a fin de hallar razones que resulten convincentes para todos” (1989: 33).

La deliberación puede mejorar la capacidad de convivir entre las personas, por su vinculación educativa donde se llegan a intercambiar opiniones y se escuchan argumentos ajenos, de igual manera “puede contribuir a la imparcialidad, al ayudar a cada participante a clarificar y purificar su propia posición, pues el proceso provee información y amplía el panorama de opciones disponibles” (Gargarella, 2001: 325).

En este modelo de democracia Brugué (1996) identifica que las instituciones adoptan un rol acentuadamente relacional, donde están dialogando, negociando y buscando un cierto consenso con los distintos actores que participan en la deliberación.

Para tener una noción más amplia y completa también podemos racionalizar los lados negativos de la democracia deliberativa. Przeworski (2001: 184), ve con algo de escepticismo

el proceso que se pudiese dar en torno a la deliberación, según el teórico se puede caer en lo que él denomina *dominación ideológica*, donde la trivialidad de la deliberación terminara en voto, al respecto nos dice “mi afirmación principal es que la deliberación puede llevar a la gente a sostener creencias que no corresponden a sus mejores intereses”. Es decir, aquellos que opten por la deliberación podrían llegar a un *adoctrinamiento* en el cual se le engaña a la gente para que estas caigan en falsas creencias técnicas:

Si las preferencias se modifican en el curso de la deliberación, es mayormente porque la gente cambia sus creencias, ya sea las creencias ‘técnicas’ acerca de las relaciones causales entre políticas y resultados, o bien las creencias de ‘equilibrio’ acerca de la eficacia política de direcciones diferentes de la acción colectiva (Przeworski, 2001: 184-185).

Gutman y Thompson (2004) mencionan que en el mundo actual, en la nueva forma de gobernar y hacer frente a los desafíos complejos contemporáneos se pudiera dar cuenta de cuatro grandes retos:

- a) En primer lugar, dado que los recursos son escasos y obligan a tomar decisiones delicadas, la democracia deliberativa debería incrementar la legitimidad de las decisiones colectivas.
- b) En segundo lugar, dado que nuestra generosidad es limitada la democracia deliberativa debería favorecer una perspectiva pública en asuntos de interés colectivo.
- c) En tercer lugar, dada la inevitable incompatibilidad entre valores morales, la democracia deliberativa debería reconocer las virtudes de cada posición y estimular el respeto mutuo a la hora de tomar decisiones.
- d) Finalmente, dada la incapacidad de un conocimiento complejo en un mundo tan poliédrico y complejo, la democracia deliberativa debería ayudar a reconocer errores y

limitaciones, al tiempo que promueve el aprendizaje y una mayor comprensión de la realidad.

La democracia deliberativa representa una aportación teórica al funcionamiento de las democracias, haciendo referencia a un procedimiento de toma de decisiones colectivas, públicas, abiertas, donde todos son iguales y se debate para elegir la mejor opción para el bienestar colectivo siendo imparciales.

2.2.3 Democracia Directa

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder. Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos.

El experimento histórico de este tipo de democracia se remonta hasta los inicios de la ciudad Ateniense, en el siglo V antes de Cristo. Prud'homme (2001: 11-12) sostiene que:

1. Las características de la democracia griega son las que más se acercan al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de los ciudadanos participa directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad.
2. La discusión y la deliberación entre ciudadanos, eran la base del sistema de participación democrática, las decisiones eran tomadas normalmente por vía del consenso
3. Los intereses de los ciudadanos eran armónicos, fenómeno propio de una sociedad homogénea que además tenía un tamaño reducido, lo que favorecía las relaciones directas entre todos.

En la *Enciclopedia de la Política* Rodrigo Borja (2012), menciona que en su forma conceptual es “aquella en que el pueblo ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, esto es,

sin intermediarios, en contraste con la democracia indirecta o representativa en que la sociedad es gobernada por personas elegidas por ellos mismos y a quienes confía el cumplimiento de funciones de mando de naturaleza y duración determinadas y sobre cuya gestión conserva el derecho a una fiscalización regular”.

Sin embargo, para Borja (2012), la democracia directa tiene valor puramente conceptual, ya que sostiene de forma rigurosa que nunca existió ni puede existir, crítica a la democracia ateniense en la medida que el mismo gobierno limitó la participación de los esclavos, de las mujeres y de los no nacidos en la tierra natal del gobierno. De igual manera Engels, en “*El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y del Estado*”, afirma que, en el tiempo de su mayor prosperidad, el conjunto de los ciudadanos libres de Atenas, incluidas mujeres y niños, estaba compuesto de 90,000 personas al lado de las cuales había 365,000 esclavos y 45,000 extranjeros y libertos.

Hay autores que piensan que la *asamblea abierta, el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación* y otras manifestaciones de este tipo son formas de democracia directa en la actualidad, pero para Rodrigo Borja (2012), esto es de dudosa precisión, porque resulta muy ‘forzado’ reducir toda la amplia y diversa gama de complejas gestiones de gobierno a unas cuantas operaciones de consulta al cuerpo de electores sobre temas de carácter general.

El ejercicio de la democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan cara a cara, donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto.

Para Prud’homme (2001: 13) “el pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía a las asambleas legislativas, más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes”.

2.2.4 Democracia Participativa

El concepto democracia participativa se aplica a las teorías de la democracia que buscan una mayor implicación de aquellos ciudadanos ordinarios y también los organizados en la búsqueda constante de la toma de decisiones públicas, aumentando la intensidad de lo que es tradicional en las democracias representativas.

Hay que tener en consideración que la principal diferencia entre la democracia deliberativa y la democracia participativa radica en que la primera pone más énfasis en la calidad y el consenso en la toma de decisiones colectivas y menos en la búsqueda de acercamiento entre instituciones y ciudadanos.

El surgimiento de nuevos modelos participativos para Vergara (1998:4) está relacionado, por varios aspectos que son intrínsecos en sí como lo es “la búsqueda de nuevas alternativas y respuestas a los problemas e insatisfacciones que conllevan los modelos elitistas predominantes hasta los años sesenta, y por las transformaciones históricas del período tanto en el norte como en América Latina”.

Estos modelos democráticos participativos fueron cambiado las viejas percepciones en las que considerábamos vivir democráticamente, de tal manera que las fueron mejorando con mayor implicación en la toma de decisiones públicas por parte de la ciudadanía, así mismo hicieron énfasis evidenciando las complejas relaciones entre representantes y representados. La expansión de las teorías participativas ha contribuido en gran medida porque han creado una mayor demanda de participación política y social y es en el ámbito municipal donde estas prácticas participativas tienden a proliferar más.

Santos y Avritzer (2005) aluden que el modelo participativo nace como respuesta a la ineficacia que cada vez es más evidente de la democracia representativa, algunas de ellas son realmente representar los intereses y cumplir las aspiraciones de los ciudadanos, cuando la demanda ciudadana sobrepasa la oferta de la administración en resolver los complejos y

variados problemas de la sociedad contemporánea, así como la poca representatividad de los grupos minoritarios.

En el siguiente cuadro se describen algunas características que se atribuyen a la teoría de la democracia participativa como al modelo mismo, según los autores Pateman (1970) y Held (1992).

CUADRO 5. Características teóricas del modelo de democracia participativa.

TEORÍA DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	MODELO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
Está constituida alrededor del principio central que los individuos y sus instituciones no pueden considerarse aisladamente unos de otros	Tiene como principio base que los derechos de los ciudadanos incorporen compromisos vinculantes
La existencia de instituciones representativas a nivel nacional no es suficiente para que haya democracia	La necesidad de formar una sociedad participativa que esté involucrada de manera activa con el gobierno y las decisiones
Para alcanzar la máxima participación de todos, en el nivel de socialización, o capacitación y entrenamiento social para la democracia, está debe ubicarse asimismo en otras esferas para que puedan desarrollarse las necesarias actitudes individuales y las cualidades psicológicas	La participación tiene que ser directa, sobre todo en la regulación de las instituciones claves, desde el lugar de trabajo y la comunidad
	Los partidos tienen que responder directamente ante sus afiliados
	Se contempla la participación en la misma estructura del Congreso
	Compromisos con una mejor distribución de la riqueza
	Reducción o erradicación de poderes burocráticos que no sean responsables ante la ciudadanía
	Un sistema de información abierto y eficiente para garantizar decisiones informadas
	Condiciones de equidad para que las mujeres puedan participar igual que los hombres, así como grupos vulnerables o minorías

Fuente: Elaboración propia con base en Pateman (1970) y Held (1992).

Para Held (1987: 306-307) estos modelos también pueden ser entendidos como “contra modelos” ya que han sido un intento de abordar los problemas de la democracia contemporánea en sociedades de mercado.

De igual manera MacPherson (1977) tiene una postura similar a la de Held, en la que menciona que:

El sistema político actual, no participativo o apenas participativo (...) se adapta efectivamente a una sociedad desigual de consumidores y apropiadores en conflicto (...) de hecho, es el único sistema, con sus elites políticas competitivas y su apatía de los votantes, que parece estar calificado para mantener en marcha una sociedad así (MacPherson, 1977: 120).

Con respecto a las desigualdades Pateman (1970) se cuestiona rotundamente aquella idea donde se dice que en las democracias liberales contemporáneas los individuos son libres e iguales, por lo cual se replantea esta pregunta ya que las relaciones sociales reales entre las clases sociales existentes, los grupos étnicos (minorías) y las relaciones respecto al género, implican un reconocimiento real de los derechos formales. Múltiples y diversificados estudios empíricos han mostrado a lo largo de los últimos años que la mayoría de los individuos, con mayor atención los de menor estatus socioeconómico tienen escaso interés en la política y en las actividades políticas y por falta de esos recursos y oportunidades, tienen una escasa participación en la vida política y social.

Estos autores concuerdan con el principio de que para que exista una democracia participativa, se requiere de una sociedad participativa (Pateman, 1970 y MacPherson, 1977). Vergara (1998) siguiendo la teoría democrática participativa propuesta por los autores antes mencionados destaca varios requisitos para la implementación de estos modelos participativos:

Uno de los requisitos previos a la implementación de modelos participativos sería el cambio de la autopercepción y de la conducta de los ciudadanos medios. Otro requisito fundamental de una democracia participativa sería la disminución de las desigualdades sociales y económicas (Vergara, 1998: 16).

La democratización participativa, desde la perspectiva habermasiana, sería una consecuencia de una exigencia ética comunicativa: ninguna persona o grupo que sea afectado por decisiones políticas o públicas pueden ser excluidos de la construcción social de problemas comunes y de la búsqueda de soluciones. Dicho proceso requerirá de un esfuerzo significativo para minimizar o excluir los elementos de coerción. De este modo, el propio proceso político comunicativo y participativo se convertiría en una fuente de legitimación política.

Para finalizar, Pateman (1970) sostiene que la democracia participativa favorecería el desarrollo humano, daría legitimidad a los procesos de toma de decisiones, estimularía la preocupación por los problemas colectivos, contribuiría a formar esa ciudadanía activa de la que tanto se habla en los estudios empíricos en relación al fortalecimiento cívico al estar mejor informados y haciéndose cada vez más expertos en los asuntos públicos, aumentaría la eficacia política y se reduciría la alineación respecto a los poderes centrales.

2.3 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El concepto de participación ciudadana tiene distintos significados para diferentes personas en lo general, según Oakley (1991) se reconoce que la participación ciudadana desafía cualquier intento de definición o interpretación. Pero en términos generales Cunill (1991) la define como la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público.

Cuando hablamos de participación ciudadana ésta viene intrínsecamente ligada al término democracia, esto debido a que sin la primera no existe la segunda, es una clase de simbiosis necesaria para la existencia de las mismas.

Actualmente entender la participación ciudadana como proceso dinámico supera la visión Schumpeteriana donde la democracia se definía como un método a través del cual las distintas élites competían por el voto para ostentarse del poder político y buscar el monopolio de las decisiones.

Por participación, se entiende cómo el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político (Velásquez y González, 2004: 2).

Para Merino (1995) el “participar”, principalmente significa “tomar parte de”, integrarse uno mismo como parte de una organización que reúne a más de una sola persona, de igual manera significa “compartir” ya sea información con otros o compartir intereses en común, así podemos percatarnos que participar es siempre un acto social, ya que nadie puede pretender participar en cualquier ámbito local, estatal o federal de manera exclusiva, privada, es decir para sí mismo, sólo se puede participar con alguien más.

Pérez (1999) considera que en las sociedades modernas la participación ya no está limitada por los procesos electorales, sino representa una forma de gestión, de participar, controlar y contener los abusos de poder de quienes los representan a través de formatos y mecanismos de participación ciudadana, que lleguen a fortalecer y nutrir la vida democrática de la sociedad.

El propósito de la participación es llegar a lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, pero para ello es necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normativa legal, que regule las reglas del juego democrático y las relaciones entre participantes.

La participación ciudadana según Aguilar (1997) no es concebida como una actividad política marginal, por el contrario, en tal perspectiva es algo sustentador y sustantivo del Estado [republicano] y estructuralmente de la forma de gobierno democrático, donde se consume la calidad universal de ser ciudadano.

A diferencia de otras formas de participación (social, comunitaria), la participación ciudadana hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en los procesos decisorios representando intereses particulares (no individuales). Por ello, un

buen gobierno promueve (o por lo menos acepta) equitativamente la participación institucionalizada y autónoma, para conocer su opinión sobre determinados temas que interesan a la ciudadanía, en el diseño de políticas públicas y/o seguimiento y control sobre sus acciones (*cf.* Saltalamacchia y Ziccardi, 2005).

Saltalamacchia y Ziccardi (2005) concuerdan que aun cuando está definida la idea de participación ciudadana, existen diferentes nociones de ella por lo cual los autores las definen de la siguiente manera:

1. Participación *institucionalizada*: es aquella que está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, cuya finalidad es que la ciudadanía participe en los procesos decisorios de ese gobierno. Los comités vecinales o los comités de planeación del desarrollo municipal son en México formas de participación ciudadana institucionalizada.
2. Participación *autónoma*: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. Ejemplo de estas formas son las organizaciones sociales y políticas que conforman el movimiento urbano popular en los años ochenta.
3. Participación *clientelística*: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes o favores (votos). Este fue uno de los principales mecanismos de sustentación del corporativismo priista, el cual creó diferentes formas de representación por manzana, por colonia y por delegación (juntas de vecinos), que sustentó en un intercambio de bienes y servicios por votos o apoyo político.

4. Participación *incluyente o equitativa*: es aquella en la que promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o clase social. Un diseño de participación ciudadana basado en estos criterios no se ha puesto en práctica en ningún gobierno local en México.

Con respecto a la participación ciudadana lo único que parece claro son los actores participantes, donde por un lado se encuentra el Estado y por otro la sociedad civil, tratando de crear una especie de relación en donde el papel de la ciudadanía retoma asuntos que comprenden múltiples y variados problemas en los cuales intervienen de distintas maneras, ya sea de carácter asistencial, medio ambiental, derechos humanos, de seguridad, planes de desarrollo urbano, o cualquier otro de índole social, buscando moldear la forma en la que se abordaban con anterioridad los asuntos de índole pública.

La práctica participativa tiene un valor positivo en los gobiernos, ya que aumenta la legitimidad de los mismos, mejora en cierta medida la gestión pública ya que los actores sociales al participar en los problemas que les atañen tienden a disminuir el margen de error al aplicar las políticas públicas o proyectos sociales enfocados a cierta población objetivo, como menciona Tocqueville (1978) es a través de la constante participación en los asuntos de índole local, donde los ciudadanos podían eventualmente llegar a comprender las responsabilidades y los derechos que tienen entre ellos mismos, entre instituciones y gobierno, así mismo son los ciudadanos los que comprenden de mejor manera y directamente los problemas que les afectan en su vida diaria. De ahí resulta la idea de que se incentive, se impulse y desarrolle la “participación ciudadana”.

2.3.1 La Importancia de la Participación Ciudadana en el Ámbito Local

Diversos estudios revelan que la participación ciudadana en el ámbito local tiene mayores posibilidades de ser efectiva, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano, el gobierno local es considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en ésta línea (Ziccardi, 1998; Font, 2001).

La OCDE (2006) considera que al propiciar la participación ciudadana los gobiernos locales, llegan a acarrear de grandes beneficios, los cuales da como resultado mayor eficacia y efectividad en la actividad gubernamental, así como mayor legitimidad a las instituciones, actores políticos y la toma de decisiones públicas.

Así mismo, en *Participación Ciudadana: Manual de la OCDE sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas*, de la OCDE (2006) se extraen algunas razones por las que es necesaria el fortalecimiento de la participación ciudadana:

- 1) Políticas públicas de mejorar calidad: Con el fortalecimiento de las relaciones institucionales públicas ciudadanas se incita a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. Su contribución es un recurso que debe ser valorizado y aprovechado. La información, la consulta y la participación activa proporciona a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas, lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje. Simultáneamente, esto garantizara una implementación más eficaz de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración.

- 2) Confianza acrecentada en las instituciones públicas: La información, consulta y la participación activa proporcionan a los ciudadanos una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la administración pública, para dar a conocer su opinión y contribuir en la toma de decisiones. Este involucramiento favorecería la aceptación de las opciones políticas resultantes. La administración pública da prueba de apertura, lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano, poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al suscitar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos aumenta la legitimidad de los gobiernos en turno.
- 3) Democracia más consolidada: La información, consulta y participación activa incrementan la transparencia de la administración pública y la vuelven más responsable ante los nuevos actores participativos y el seguimiento constante de los mismos. El fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos incentiva a que la ciudadanía sea más activa en los asuntos de índole pública. Con la democracia participativa complementarían las deficiencias de la representación y fortalecerían a la democracia en su totalidad. Teniendo claridad en las políticas públicas implementadas y al ser parte constante de los procesos deliberativos, se puede construir un proyecto de nación que asegure un nivel de vida adecuado para la sociedad en general.

Tradicionalmente los asuntos públicos eran por definición competencia única de la función pública y sus organizaciones, sin embargo ante los fallos tan evidentes de la democracia liberal-representativa de las últimas décadas en diversos países democráticos del mundo, la ciudadanía se ve exigida a participar, según la crítica de Merino (1995) participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad, se participa para

llegar a corregir estos defectos de la representación política que supone vivir en democracia, pero de igual manera es la búsqueda constante de influir en las decisiones de quienes nos representan para asegurarnos de primera mano que esas decisiones realmente obedezcan a demandas reales de la sociedad y mejorar ese enlace entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados, entre instituciones y sociedad civil.

La importancia de la participación ciudadana en la esfera local es evidente, que los gobiernos locales se democratizan mediante la inclusión de la sociedad civil en los procesos decisionales que de alguna u otra manera lleguen a tener consecuencias benéficas en la calidad de vida de la ciudadanía en general. La transformación del espacio local en un espacio público, contribuiría para la creación y consolidación de una gobernabilidad democrática.

2.4 TIPOLOGÍA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

El objeto de estudio será la forma que asume la participación ciudadana, su alcance e intensidad en el ámbito local de dos gobiernos: Monterrey y Escobedo. Por lo cual cuando hablemos de participación ciudadana me estaré refiriendo hacia las acciones emprendidas por ciudadanos ya sea por individuos o por miembros de asociaciones, que pretendan directa o indirectamente incidir y/o influir en las decisiones y las acciones de los gobernantes, pero solamente interesándonos por aquellas acciones que se canalicen a través de mecanismos o instrumentos que los mismos gobiernos ofrezcan para tal fin, es a lo que le denominaremos *participación ciudadana institucional (PCI)*. Lo que nos interesa en esta investigación es captar esa relación existente entre gobierno local y ciudadanos.

Para poder llevar a cabo el análisis de las formas que asume la PCI es necesario en primera instancia llevar a cabo una clasificación de los distintos mecanismos de PCI

existentes que nos permita de alguna manera delinear el diseño institucional y pronunciarnos sobre la efectividad de los mismos.

2.4.1 Perspectiva de Joan Font y Ricardo Góma

Desde la perspectiva de Font y Gomá (2001) con respecto a su investigación por trazar una panorámica de mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones, se puede dividir en dos criterios.

El primer criterio de clasificación, es sin duda el más importante por la relación que guarda directamente con el impacto de la participación, es donde se contempla la etapa del proceso de acción pública sobre el que se concibe la experiencia participativa. Se pueden reconocer en esta fase, el diagnóstico de problemas, la formación de la agenda local, canalizar demandas y gestión de servicios.

El segundo criterio, es donde se clasifican las bases que asume la participación, debido a que cada tipo de participación difiere de otro por el hecho de que algunos mecanismos permiten el acceso a ciudadanos organizados, en otros a ciudadanos comunes y corrientes, del cual puede ser tanto a un grupo reducido como a un gran número de individuos, y cuando se combinan varios mecanismos.

De igual manera profundizaré un poco más sobre las características de este segundo criterio, donde se dividen las bases de la participación.

Base Asociativa

La finalidad de la base asociativa es el establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles, es asociativa la participación cuando los instrumentos sólo permiten el acceso a los ciudadanos organizados.

Para Font (2001: 62-63) los mecanismos más comunes en esta clasificación sería el de “un consejo o comisión” que cuente generalmente con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos, sea por intereses sectoriales o por criterio territorial.

Así mismo, dentro de estos mecanismos de *base asociativa*, se distinguen dos grupos los que responden a una lógica **sectorial** o temática, donde comparten intereses debido a su pertenencia a un colectivo concreto o en torno a un problema o temática en específico. Y los de carácter **territorial**, son aquellos que están definidos por el hecho de compartir residencia en un determinado territorio.

La finalidad de este grupo de mecanismos es el aprovechamiento del capital social que supone en teoría la existencia de un soporte asociativo estable.

Base Personal

Según Font (2001: 64-65) es en este conjunto de instrumentos donde se intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones, es decir, si el ciudadano ordinario no cuenta con la información necesaria para decidir y hacerse una opinión lo bastante informada, con estos mecanismos de *base personal* se pretende entregarle la información, el entorno y el tiempo necesario para poder permitirle que esa idea de poca información y poca influencia sobre las decisiones como individuo dejen de ser ciertas, de tal manera que el ciudadano pueda participar aportando sus necesidades inmediatas como futuras, así como su punto de vista acerca de una determinada situación.

De igual manera se distinguen dos tipos de métodos en la *base personal*, el primero es la **intensiva**, se basa únicamente en la búsqueda de la información y la deliberación ciudadana, en este primer grupo se pueden mencionar los círculos de estudio –gente que se

reúne regularmente para discutir temas concretos-, fóruns temáticos, visiones de la comunidad y las conferencias del consenso, es intensiva cuando las fórmulas posibilitan el acceso directo de ciudadanos corrientes. El segundo es la **extensiva**, tiene como objetivo combinar con la réplica a otros argumentos limitadores de la participación, a través de una selección de los participantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad, es decir, en este grupo de instrumentos deliberativos sí se pretende conseguir una participación representativa de las características sociológicas de la comunidad. En este grupo se pueden incluir las encuestas deliberativas, los jurados ciudadanos y los paneles ciudadanos, en otras palabras, es extensiva cuando convoca al máximo posible de personas a participar, como los referéndums.

Base Mixta

Son de *base mixta* cuando los mecanismos compatibilizan la presencia de entidades y personas en un mismo canal participativo, es decir, cuando se combinan estrategias personales y asociativas.

En este cuadro se clasifican las formulas de la participación ciudadana en el ámbito local, se pueden encontrar los tipos de instrumentos, los mecanismos y los espacios de participación más frecuentes, según dos tipos de criterios, el primero es la fase del proceso de acción pública donde se puede encontrar el objetivo esencial de la participación y que tipo de base es en la que se encuentra, el tipo de base son las tres clasificaciones anteriormente mencionadas (asociativa, personal y mixta).

CUADRO 6. Tipología de participación en los gobiernos locales: Joan, F.

Fase de Acción Pública ²²	Base de la Participación				
	Asociativa		Mixta	Personal	
	Carácter Sectorial	Carácter Territorial		Tipo Intensivo	Tipo Extensivo
En el Diagnóstico²³	Fóruns y Mesas Sectoriales de Entidades	Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio, distrito, ciudad	Planes estratégicos Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC	Fóruns temáticos Círculos de Estudio Conferencia de Consenso	Asambleas Audiencias Teledemocracia social
En la Formulación²⁴ de Políticas y Decisiones	Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales de Entidades	Consejos Municipales de Barrio o Distrito con presencia Asociativa Planes Integrales	Consejos Territoriales Mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto participativo Jurados ciudadanos Paneles Ciudadanos Encuestas deliberativas	Referéndum Consultas populares Teledemocracia local
En la Gestión²⁵	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de Centros Cívicos	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Cambios realizados con base a la clasificación de Goma y Font (2001: 70).

2.4.2 Perspectiva de Marc Parés y Paulo E. Resende

Parés y Resende (2009) describen las principales prácticas y experiencias participativas, que se han desarrollado por la administración pública en las últimas décadas, desde los consejos consultivos, consejos de pueblo, los famosos presupuestos participativos, talleres temáticos y/o educativos, cívicos, audiencias públicas, jurados ciudadanos, agendas 21, encuestas deliberativas, consulta popular, etc... con la finalidad de proponer una tipología para

²² Es el proceso de actuación pública local sobre el que se proyecta la experiencia participativa, la tipología de fase deja fuera todos aquellos procesos de participación ciudadana no conectados directamente a la acción pública. Deja de lado los planes comunitarios, más orientados al fortalecimiento del tejido asociativo que a la incidencia sobre agendas políticas municipales.

²³ Participación en el diagnóstico de problemas y en la formación de la agenda local.

²⁴ Participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones.

²⁵ Participación en la gestión de equipamiento y servicios.

clasificar estas distintas formas que asume la participación promovida por la administración en el ámbito local, es decir la PCI.

Los autores antes mencionados entienden que los distintos tipos de participación ciudadana, pueden considerarse **prácticas, espacios, canales o experiencias** de participación ciudadana pues, para ellos estos cuatro términos son equivalentes y pueden utilizarse indistintamente para referirse, de forma generalizada, a cualquiera de las formas de participación que engloba la tipología que ellos proponen.

Según estos autores, en una ciudad, pueblo o municipio se pueden encontrar las siguientes prácticas institucionalizadas de participación ciudadana:

Sistemas estables de participación

La estructura estable de participación (Parés & Resende, 2009: 78) es aquella en la cual se “organiza” y se “rige de forma permanente la participación de una localidad”, estos se constituyen por todos aquellos manuales de garantía y promoción de la participación que actúan de forma regular y permanente en dicho territorio.

Por definición, aquí entrarían los reglamentos y regulaciones, los consejos y comités, las audiencias públicas ordinarias y obligatorias. Debido a que estos tipos de canales y las formas de participación están caracterizados por contar con una estabilidad en el tiempo, son canales permanentes, que no dependen de la realidad coyuntural y de las problemáticas concretas que llegase afectar un determinado territorio. Páres y Resende (2009: 79) clasifican dos grandes grupos de canales participativos, los cuales son:

- a) **El marco regulador de la participación:** es decir, toda aquella *normativa* destinada a institucionalizar, ordenar, fortalecer, o promover la participación de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión municipal y/o en la vida de la comunidad en general.
- b) **Los órganos estables de participación:** entendiéndose por órgano estable de participación todo *espacio* institucional y formal a través del cual se materializa la

participación de la ciudadanía de forma permanente. Los órganos estables, por lo tanto, permiten la incidencia constante de la ciudadanía y/o sus organizaciones en la gestión municipal y/o en la vida de la comunidad en general.

Procesos participativos

Los procesos participativos pretenden de alguna manera involucrar a la ciudadanía en la elaboración de algún proyecto, un plan o una política pública, por mencionar algunos procesos participativos son Planes Locales temáticos, Planes de Desarrollo Comunitario, Planes Estratégicos, Agendas 21, Planes de Ordenación Urbana y Proyectos Educativos de Municipio. Sin embargo, estos instrumentos de política pública local (planes, programas o proyectos) de igual manera se pueden elaborar sin incorporar a la ciudadanía, según los estudios más actuales sobre participación ciudadana en el ámbito local han mostrado que la gran mayoría de las administraciones locales siguen tomando todas estas decisiones sin preocuparse por cuál es la voluntad de los ciudadanos o cuáles son sus necesidades reales en todos estos componentes. En palabras de Pindado (2002):

Los procesos son todas aquellas acciones participativas encadenadas o secuenciales que son ejecutadas durante un tiempo determinado por actores organizacionales, institucionales y sociales en coordinación con un gobierno municipal o local (Pindado et al., 2002).

En el siguiente cuadro se podrán evidenciar las diferencias entre los órganos estables de participación y los procesos participativos.

CUADRO 7. Diferencias entre órganos estables y procesos participativos

Características	Órganos estables	Procesos participativos
<i>Continuidad temporal</i>	Permanente	Temporales
<i>Estructura</i>	Cerrados	Abiertos
<i>Organización</i>	Jerárquica	Horizontal
<i>Funcionamiento</i>	Rígido y reglado	Flexible

<i>Procedimientos</i>	Rutinarios y burocráticos	Flexible y poco sistematizados
<i>Adaptabilidad a cambios</i>	Baja	Alta
<i>Participantes</i>	Sólo organizaciones	También ciudadanía no organizada
<i>Entrada de nuevos actores</i>	Impermeables	Permeables
<i>Representatividad</i>	Clara (pero restringida)	Problemática
<i>Extensión</i>	Baja	Alta
<i>Riesgo de cooptación</i>	Alto	Bajo
<i>Difusión de los actos</i>	Fácil	Difícil
<i>Temas tratados</i>	Amplios y genéricos	Concretos y específicos

Fuente: Páres & Resende, 2009.

Políticas públicas globalmente participadas

Siguiendo bajo esta perspectiva de tipología los autores sugieren fijar la atención en las políticas públicas sustantivas: urbanismo, educación, medio ambiente, regeneración urbana, etc. y de esta manera poder establecer evaluaciones que nos permitan describir hasta qué punto estas políticas incorporan la participación con criterios de calidad democrática. Bajo estas prácticas se pueden distinguir distintos grados los formales e informales.

Por prácticas participativas formales entendemos todas aquellas que gozan de un cierto grado de reconocimiento formal, ya sea mediante una regulación, mediante el uso de un método determinado o mediante un cierto grado de sistematización de la práctica participativa (Páres & Resende, 2009: 85).

Bajo esta categoría se pueden identificar lo que hemos llamado con anterioridad, órganos estables de participación, los marcos reguladores y los procesos participativos.

Por prácticas participativas informales son todos aquellos canales informales (institucionalizados o no) a través de los cuales la ciudadanía (organizada o no) puede incidir en la toma de decisiones públicas (Páres & Resende, 2009: 85).

Aquí se pueden encontrar las prácticas deliberativas, que no gozan de una regulación explícita ni de un cierto grado de sistematización.

Lo anteriormente expuesto nos servirá para clasificar los mecanismos de participación institucional, su fase de acción pública, la base que tienen y tener en consideración el análisis del marco regulador que rige a los órganos estables de participación institucional de carácter permanente.

2.5 MODELOS PARA CLASIFICAR LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Explicaré brevemente los diferentes modelos metodológicos que más se han utilizado para investigar los distintos niveles de la participación ciudadana, los que considero más importantes son: la escalera de la participación de Arnstein (1969) y su adaptación por Hambleton y Hogget (1994), el continuum de la participación de Brager y Specht (1973) y su adaptación por Shand-Arnberg (1996) y por último, el Spectrum de IAP2 (2007). Se describen brevemente con el fin de tenerlos como base teórica de los modelos elaborados por los autores anteriormente mencionados, la cual se empleará en nuestra investigación, y se describen a continuación.

2.5.1 Escalera de Participación Ciudadana (Arnstein, 1969)

El objetivo primordial de la escalera de Arnstein es determinar si los ciudadanos reciben el poder prometido o si sólo las autoridades utilizan estos mecanismos como meros legitimadores de decisiones tomadas con anterioridad. En palabras de Arnstein, “Existe una gran diferencia entre tomar parte en el ritual de la participación y realmente influenciar la decisión final tomada por las autoridades” (Arnstein 1971:76).

El modelo de Arnstein (1971) sostiene que la participación ciudadana, cuando no es pura cosmética, es poder ciudadano. La escalera de la participación de Arnstein, consistió en una escalera imaginaria de ocho peldaños que fue dividida en tres áreas principales: la no participación, la participación simbólica y el poder ciudadano.

CUADRO 8. Escalera de Participación de Sherry Arnstein

8	Control Ciudadano	Poder Ciudadano
7	Poder Delegado	
6	Consortio	
5	Conciliación	Participación simbólica
4	Consultar	
3	Informar	
2	Terapia	No-Participación
1	Manipulación	

Fuente: Elaboración propia con base en Arnstein (1969)

En la zona de **no participación**, existen dos peldaños, 1) *Manipulación* y 2) *Terapia*, ideados para sustituir la genuina participación, cuyo objetivo real es no permitir que la gente participe en el diseño y gestión de los programas, sino conseguir que los gobernantes prácticamente estarían ‘educando’ a los participantes. Un ejemplo de este tipo de ‘no participación’ son los “Comités Consultivos”. En estos peldaños existe poco espacio para que los participantes puedan influir en alguna decisión, son utilizados meramente como público.

La segunda zona de escalones es la **participación simbólica**, está compuesta de tres peldaños, 3) *Información*, 4) *Consulta*, 5) *Conciliación*, ascienden a niveles en los que se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso poder ser escuchada. Sin embargo, bajo estas condiciones es evidente que el ciudadano carece de poder para poder asegurar que sus ideas se tomen realmente en cuenta. Alguno de los ejemplos de las políticas realizadas en esta

sección de la escala son: Comités vecinales, foros consultivos, audiencias públicas, es decir, en esta sección se pueden encuadrar todo tipo de mecanismo de participación interactiva.

En la última zona de la escalera, se encuentra el **poder ciudadano**, el cual se compone de los tres últimos peldaños, 6) *Consortio*, 7) *Poder Delegado* y 8) *Control Ciudadano*, en esta sección la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo (peldaño 6); o mediante la auténtica delegación o subsidiaridad del poder (peldaño 7 y 8). Los ciudadanos que participan en esta última área están dispuestos a ejercer el control, así mismo cuentan con la capacidad de llevar a cabo programas y encargarse de ellos de una forma total.

2.5.2 Adaptación de la escalera de Arnstein (1969) por Hambleton y Hogget (1994)

Hambleton y Hogget (1994) desarrollaron una nueva versión de la escalera de Arnstein (1971) para tomar en cuenta nuevas formas de participación ciudadana desarrolladas posteriormente por las autoridades locales.

Estos autores adaptaron una escalera de 12 peldaños, dividida en tres áreas que van en su parte inferior desde la participación nula, donde podemos encontrar la propaganda, información sin valor, pasando posteriormente al área de participación ciudadana, en donde se agrupan los comités de consulta, descentralización limitada del proceso de decisión, información valiosa, etc... hasta llegar a la última área el control ciudadano, donde los niveles de autonomía y decisión son muchos más amplios.

CUADRO 9. Escalera de Hambleton y Hogget

12	Control Independiente	Control Ciudadano
11	Control Compartido	
10	Control Delegado	
9	Consortio	Participación Ciudadana
8	Descentralización Limitada	
7	Grupos de Asesoría Efectivos	
6	Consulta Genuina	
5	Información de Alta Calidad	
4	Cuidado al Cliente	No Participación Ciudadana
3	Información Pobre	
2	Consulta Cínica	
1	Decepción Ciudadana	

Fuente: Elaboración propia con base en Hambleton y Hogget (1994)

Los primeros cuatro peldaños, de la **no participación ciudadana**, está integrada por 1) Decepción Ciudadana, 2) Consulta Cínica, 3) Información Pobre, y 4) Cuidado al Cliente, los cuales son procesos de información unidireccional, donde las autoridades en estos cuatro etapas bombardean al ciudadano con campañas publicitarias que distraigan y al mismo tiempo desaliente a la ciudadanía a participar. En esta área la autoridad pretende legitimar su actuación con el establecimiento de mecanismos de pseudo-participación.

Los siguientes seis peldaños de la **participación ciudadana**, está integrada por 5) Información de Alta Calidad, 6) Consulta Genuina, 7) Consejos de Asesoría Efectiva, 8) Descentralización Limitada, 9) Consortio y 10) Control Delegado. El poder proporcionar información de alta calidad por la autoridad posibilita la participación, y da una pauta a la discusión y negociación sobre la actuación gubernamental. Es en esta área donde se logra una participación ciudadana verdadera.

El área del control ciudadano es la más pequeña de la escalera y está representada por los peldaños 11 y 12. Aquí podemos identificar a organizaciones que involucran de manera constante a los ciudadanos y que poseen el poder necesario para implementar programas o bien para realizar las funciones de una institución gubernamental. Uno de los ejemplos más comunes que puede ilustrar este tipo de prácticas es la manera como se implementan los presupuestos participativos en Brasil, donde los ciudadanos efectivamente deciden como se aplicará el presupuesto asignado para sus respectivas comunidades.

2.5.3 Continuum de participación ciudadana de Brager y Specht (1973)

Brager y Specht (1973) presentan un continuum bi-direccional en donde explican el papel que juega el Estado y la sociedad civil, los cuales van aumentando su nivel de involucramiento y participación en seis etapas.

El continuum se divide en dos categorías (Grado y/o nivel, Rol/Actividad participante y una breve Descripción de la actividad ejercida) La primer categoría es el Grado y/o Nivel de Participación; el cual comienza desde la nula participación, pasando por baja participación y por último una elevada participación.

En la segunda categoría se encuentra el Rol/Actividad participante el cual se divide en seis y está integrado por: 1) Receptor de Información, 2) Objeto de Consulta, 3) Asesor, 4) Planificación Conjunta, 5) Ejerce Control por Delegación y 6) Ejerce Control. Al final del cuadro se describe cada uno de los roles o actividades participantes.

CUADRO 10. Continuum de Participación Ciudadana de Brager y Specht

Grado/Nivel	Rol/Actividad Participante	Descripción
Elevado Baja ↑	Ejerce control	La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos
	Ejerce control por delegación	La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan de acción aceptable para todos
	Planificación conjunta	La organización presenta un plan, sujeto a cambio y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Esta dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican
	Asesor	La organización presenta un plan e invita al público a aportar propuestas/consejos. Modificarán el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican
	Es objeto de consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo
Nula	Receptor de información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento

Fuente: Elaboración propia con base en Brager y Specht (1973)

2.5.4 Adaptación del *Continuum* de Brager y Specht (1973) por Shand y Arnberg (1996)

Shand y Arnberg (1996) adaptan el continuum de Brager y Specht (1973), presentándola de igual manera como un continuum, la cual va desde los niveles mínimos de la participación e influencia hasta el nivel máximo de influencia, en el nivel mínimo los ciudadanos únicamente reciben información y hacen consultas, sin derecho de opinar, pasando por la co-participación, es decir, la planificación conjunta, con derecho a ejercer influencia y decidir por delegación, hasta finalmente, ejercer el control desde la comunidad.

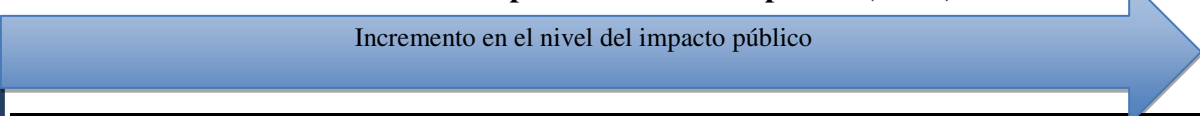


Fuente: Elaboración propia con base en Shand y Arnberg (1996)

2.5.5 Spectrum de participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2)

En estudios realizados por Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo. (2009), refieren a las distintas formas de clasificar los niveles de participación ciudadana que utiliza el spectrum de la participación y adapta cinco niveles de participación en la toma de decisiones políticas. El nivel más básico es el de la información, en este proceso no hay un diálogo con los ciudadanos, únicamente una comunicación unidireccional. El siguiente nivel es la consulta, en este nivel tampoco hay diálogo en el sentido estricto del término, pero la comunicación es bi-direccional, el ciudadano solicita una información específica y el Estado le responde específicamente. El tercer nivel comienza la participación, en este nivel el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. El cuarto nivel es la colaboración, la cual se establece al interactuar un grupo de ciudadanos con el Estado, en la toma de decisiones o búsqueda de soluciones a un problema determinado. Por último, el quinto nivel, empoderamiento, en este nivel se traspasa el poder de la toma de decisiones al ciudadano. El Spectrum de la IAP2 demuestra como existen diferencias en las diversas formas de participación, en los que concierne al rol en la toma de decisiones para la adopción de políticas públicas.

CUADRO 12. Spectrum de Participación (IAP2)



	Informar	Consultar	Involucrar	Colaborar	Apoderar
Objetivos de la Participación	Proveer al público información balanceada para ayudarlo a entender los problemas, alternativas, oportunidades y soluciones	Obtener retro-alimentación pública sobre análisis, alternativas y soluciones	Trabajar directamente con el público a través de todo el procesos para asegurar que las preocupaciones y aspiraciones públicas se comprendan y consideren de manera regular, encuestas, audiencias públicas	Asociarse con el público en cada aspecto de las decisiones, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la solución preferida	Poner la decisión final en las manos del público
Promesas al Público	Lo mantendremos informado	Lo mantendremos informado, lo escucharemos y reconoceremos sus preocupaciones y aspiraciones, y proveeremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones públicas influenciaron la decisión	Trabajaremos con usted(es) para asegurar que sus preocupaciones y aspiraciones estén reflejadas en las alternativas desarrolladas y proveeremos retroalimentación de la manera en que las aportaciones influenciaron la decisión	Lo buscaremos directamente para conocer su consejo e innovaciones en la formulación de soluciones e incorporaremos sus consejos y recomendaciones en las decisiones hasta donde sea posible	Instrumentaremos lo que usted(es) decida(n)
Instrumentos	Hojas de Datos Páginas de Internet Visitas a las oficinas	Comentarios públicos Grupos Focales Encuestas Audiencias Públicas	Talleres Votaciones deliberadas o paneles de discusión antes de las votaciones	Consejos Consultivos Ciudadanos Construcción de Consensos Toma de decisiones participativas	Jurados Ciudadanos Votaciones Delegación de decisiones

Fuente: Elaboración propia con base en IAP2

La mayor contribución de las tipologías y/o modelos arriba expuestas es que proveen las bases de rejilla de lectura para medir los niveles de poder recibidos por los ciudadanos cuando toman parte en procesos de toma de decisiones a nivel local.

2.6 LA TEORÍA DE LAS REPRESENTACIONES SOCIALES (RS)

La teoría de las representaciones sociales surge con la tesis doctoral de Serge Moscovici, titulada “El psicoanálisis, su imagen y su público” (1961), en la que propuso caracterizar el pensamiento de sentido común como algo distinto al pensamiento científico y explicar cómo una nueva teoría científica se transforma al ser difundida socialmente y cómo esto cambia la visión de la gente sobre determinados objetos o situaciones (Rodríguez, 2007).

La teoría fue planteada por Moscovici, para construir una noción que permitiera responder al problema de la confrontación de ideas diversas y polémicas de las sociedades modernas, mismas que presentan una diversidad de acontecimientos de relevancia social como los movimientos sociales, conflictos sociales y las minorías activas.

Al abordar las representaciones sociales se tiene un acercamiento de las realidades sociales, éstas permiten reconocer los modos y procesos de constitución del pensamiento, por medio del cual las personas construyen la realidad social.

Por otra parte, además de un acercamiento a la realidad social, estudia el núcleo figurativo de una representación social alrededor del cual se articulan creencias ideologizadas, pues constituye un paso significativo para la modificación de una representación y, por ende, de una práctica social (Banchs, 1991).

2.6.1 El Concepto de Representación Social

Para Gunter (2002) las representaciones sociales (RS), se constituyen a partir de las experiencias de la vida cotidiana, pero también de las informaciones, conocimientos y modelos de pensamiento que son recibidos y transmitidos a través de la tradición, la comunicación social y la educación, es decir, del medio social en el que el individuo está inmerso.

Las RS son un conjunto de modalidades del pensamiento de sentido común que se generan, permanecen y se transforman mediante la comunicación (Rodríguez, 2007). Las RS

constituyen un sistema cognitivo en el que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias, valores y normas que suelen tener una orientación actitudinal positiva o negativa hacia el objeto de representación. A su vez, están relacionadas con los sistemas de códigos, valores, lógicas clasificatorias, principios interpretativos y orientadores de las prácticas (comportamientos), que definen la llamada conciencia colectiva, la cual se rige con fuerza normativa en tanto instituye los límites y las posibilidades de la forma en que las mujeres y los hombres actúan en el mundo (Araya, 2002).

Es así, como Jodelet (1984) considera que la noción de representación social involucra un doble sistema: lo psicológico o cognitivo y lo social, definiendo a las representaciones sociales como una forma de conocimiento socialmente elaborado y compartido, orientado hacia la práctica y que aporta a la construcción de una realidad común a un conjunto social.

CUADRO 13. Estructura y contenido de las Representaciones Sociales

La información	La actitud	Campo de la representación
“Se relaciona con la organización de los conocimientos que posee un grupo, respecto a un objeto social” (Moscovici, 1979: 45)	“Nos informamos y nos representamos una cosa únicamente después de hacer tomado posición y en función de la disposición tomada” (Moscovici, 1979)	“Nos remite a la idea de la imagen, de modelo social, al contenido concreto y limitado de las proposiciones que se refieren a un aspecto preciso del objeto de representación” (Moscovici, 1979)

Fuente: Elaboración propia con base a Moscovici (1979) y Mora (2002).

En la primera dimensión, la información, conduce necesariamente a la riqueza de datos o explicaciones sobre la realidad que se forman los individuos en sus relaciones cotidianas, es decir, el tipo de información que posee el sujeto.

La segunda dimensión significa la orientación favorable o desfavorable en relación con el objeto de la representación social, se puede considerar, por lo tanto, como el componente más aparente, fáctico y conductual de la representación (Mora, 2002)

La tercera dimensión, expresa la organización del contenido de la representación social en forma jerarquizada variando de grupo a grupo. Para Mora (2002) permite visualizar

el carácter del contenido, las propiedades cualitativas o imaginativas, en un campo que integra informaciones en un nuevo nivel de organización en relación con sus fuentes inmediatas.

El análisis de las funciones de las RS demuestra cómo ellas son indispensables en la comprensión de la dinámica social. “La representación es informativa y explicativa de la naturaleza de los lazos sociales, intra e intergrupos, y de las relaciones de los individuos con su entorno social”. Por eso es un elemento esencial en la comprensión de los determinantes de los comportamientos y de las prácticas. Por sus funciones de “elaboración de un sentido común, de construcción de la identidad social, por las expectativas y las anticipaciones que genera”, está en el origen de las prácticas sociales (Abric, 2001:17-18).

Entendiendo que para poder analizar una representación y poder comprender el conocimiento que ello implica, se necesita realizar una doble identificación: un análisis de contenido de la representación social²⁶ y su estructura semántica, a partir de la identificación de su dinámica abordando el núcleo central y a los elementos periféricos.

2.6.2 Teoría del Núcleo Central (Abric, 1976)

Para Abric (2001:20) “toda representación está organizada alrededor de un núcleo central”. Este es el elemento fundamental de la representación ya que viene a determinar la significación y la organización del mismo. Según Abric (2001) el núcleo central o núcleo estructurante de una representación garantiza dos funciones esenciales:

- Una *función generadora*: elemento mediante el cual se crea, se transforma, la significación de los otros elementos constitutivos de la representación. es por su conducto que esos elementos toman un sentido, un valor.
- Una *función organizadora*: es el núcleo central que determina la naturaleza de los lazos que unen entre ellos los elementos de la representación. Es, en este sentido el elemento

²⁶ El método de asociación libre fundado sobre una producción verbal, consiste, a partir de un término inductor, en pedir al sujeto que produzca términos o expresiones o adjetivos que el asocie de manera espontánea y la dimensión proyectiva de esa producción debería permitir un acceso más rápido y fácil, a los elementos que constituyen el universo semántico del término u objeto estudiado. La asociación libre permite actualizar elementos implícitos o latentes que serían ahogados o enmascarados en las producciones discursivas.

unificador y estabilizador de la representación.

La RS entonces tiene tres dimensiones: un núcleo central, un sistema de categorización y un conjunto de informaciones, actitudes y creencias organizadas en torno a ese núcleo. Es una concepción sistémica, como la realizada por Abric (1976), la RS se define como una organización cognitiva jerarquizada. Donde el núcleo es el elemento central que la estructura y le dota de estabilidad, por eso decimos que es un núcleo organizador, lo constituyen los elementos que se consideran esenciales, siendo el resto elementos periféricos.

La metodología para llevarlo a cabo es situando y analizando el sistema de categorías utilizadas por los sujetos, permitiendo delimitar el contenido de lo que se quiere representar. Abric (2001:60) menciona que una vez hecho esto, se necesitan extraer los elementos organizadores de ese contenido, utilizando tres indicadores “frecuencia del ítem en la población, su rango de aparición en la asociación semántica, y la importancia del ítem para los sujetos”²⁷.

2.6.3 La importancia de la RS para la Participación Ciudadana

Un aspecto importante es profundizar el significado social que tiene la participación ciudadana, además de las tres condiciones básicas mencionadas por Aduriz y Ava (2006), como lo son: el involucramiento, el compromiso y el sentido de identidad para comprender, es por eso que nos interesa indagar en cómo es representada la participación ciudadana (Ortega, 2015) y en particular en esta investigación desde las autoridades, ¿cómo se representan o cómo comprenden las autoridades la participación ciudadana?, debido a que las posibles diferencias en las representaciones sociales entre lo que piensan los ciudadanos y las autoridades, pueden contribuir a diagnosticar los alcances y limitaciones de las políticas participativas.

Mientras que para algunas autoridades cualquier mecanismo de participación ciudadana, es visto como algo democrático y positivo para el desarrollo de los ciudadanos, en

²⁷ Se pide a los sujetos que designen los términos que consideran más importantes.

muchas ocasiones ha quedado comprobado que dichas prácticas no operarán necesariamente como mecanismos de participación ciudadana, sino que perseguirán otros fines.

Podemos establecer que las confusiones comienzan desde el significado que cada administración le otorga al término *participación ciudadana*; el cual puede cambiar desde asistir a una reunión, hasta ser tomado en cuenta para una decisión de índole gubernamental. Es decir, no existe un criterio único que prevalezca entre toda la gama de mecanismos de participación ciudadana que se implementan en nuestro país.

Podemos establecer que la realidad en relación a la participación ciudadana comienza desde las representaciones sociales, desde el significado que cada administración o partido político le otorga a la participación ciudadana, el cual puede cambiar desde asistir a una reunión, hasta ser tomado en cuenta para una decisión de índole gubernamental. Es decir, no existe un concepto definido, ni una representación social sobre participación ciudadana, prevalecen una gama de significados, de representaciones sociales integradas por diferentes elementos que pueden ser polarizados como se acaban de mencionar en este párrafo.

Por ello, la importancia de incluir la teoría de las RS para entender cómo se representan la participación ciudadana tanto autoridades como ciudadanos pertenecientes a algunos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, ya que esto nos ayudara a establecer cómo se constituye en la práctica la participación como un sistema cognitivo en el que posibilita el reconocimiento de opiniones, creencias, valores, normas y prácticas que suelen estar orientados hacia la actitud positiva o negativa de participar en nuestro caso. En la investigación de Ortega (2014) se establecen evaluaciones sobre las formas de participar, presentando resultados en los que se puede observar que la participación evaluada positivamente es el voto, contrario a la evaluación negativa en relación a las otras formas de participación, como la manifestación pública, la presión social entre otras.

Estas prácticas o ejercicios de participación están relacionadas con las representaciones sociales, con el significado social que las personas tienen de la participación ciudadana y política.

2.7 EL DESARROLLO SUSTENTABLE

2.7.1 Antecedentes

La Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972, fue la primera conferencia global sobre el medio ambiente, en la que se decidió incluir conjuntamente los temas de desarrollo y los compromisos principales se contienen en la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano, el Plan de Acción para el Medio Ambiente Humano y en la Resolución de Arreglos Institucionales y Financieros.

A principios de la década de los ochenta, se planteó la necesidad de fomentar el desarrollo sustentable a partir de una mayor conciencia acerca del deterioro ambiental, por lo que la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en 1983, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo²⁸.

En Octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (*World Commission on Environment and Development*) atendiendo un urgente llamado formulado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de establecer una agenda global para el cambio climático (*A global agenda for change*). La Comisión partió de la convicción de que es posible para la humanidad construir un futuro más próspero, más justo y más seguro. Con ese enfoque optimista publicó en abril de 1987 su informe denominado "Nuestro Futuro Común" (*Our Common Future*). El informe plantea la posibilidad de obtener un crecimiento económico basado en políticas de sostenibilidad y expansión de la base de recursos ambientales. Su esperanza de un futuro mejor, es sin

²⁸ Esta Comisión se dedicó al análisis y documentación del vínculo entre desarrollo y medio ambiente, cuyas conclusiones constituyeron un antecedente importante para los trabajos preparatorios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD - 1992).

embargo, condicional. En palabras de la misma Comisión, el informe no pretende ser una predicción futurista sino un llamado urgente en el sentido de que ha llegado el momento de adoptar las decisiones que permitan asegurar los recursos para sostener a ésta generación y a las siguientes.

Una vez que surge el concepto de desarrollo sustentable y adquiere fuerza cuando es divulgado por el informe “Nuestro Futuro Común” (WCED, 1987), “desaparecieron las pocas dudas que aún existían acerca de si la preocupación por la naturaleza debía o no considerarse al ser humano” (Foladori, 2002).

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la comunidad internacional abordó el reto de articular un modelo de desarrollo global que, sin restar independencia a las decisiones nacionales, fuera capaz de trazar parámetros comunes para asegurar, conjuntamente con el desarrollo económico, el bienestar social y ambiental de la humanidad. Durante ese foro, se planteó el desarrollo sustentable como la única estrategia a seguir para asegurar un desarrollo ambientalmente adecuado y de largo plazo. México adoptó medidas para avanzar hacia una sociedad sustentable, mismas que se tradujeron en el desarrollo de instituciones ambientales y en la modernización de la gestión ambiental. También se iniciaron cambios en los esquemas de aprovechamiento de recursos naturales para que su desempeño fuera acorde con el medio ambiente. Sin embargo, los logros alcanzados resultaron modestos comparados con los retos que ha enfrentado la sociedad mexicana en las últimas décadas.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, (Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto al 4 de septiembre del 2002) se celebró atendiendo a la convocatoria de Naciones Unidas, para efectuar una evaluación de la implementación de los acuerdos de la CNUMAD²⁹, que se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

Se pretendió, por parte de los representantes de los países, sectores y organizaciones de

²⁹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

la sociedad, revisar lo que se había hecho, adoptar nuevas medidas e identificar nuevas metas para la instrumentación de la Agenda 21 y se esperaba que las medidas concretas que se acordaran permitieran reducir la brecha que ha impedido su ejecución.

También pretendió responder a la preocupación de la comunidad internacional por frenar el deterioro ambiental que se registra a nivel global debido a los procesos insustentables, a la sobre explotación de los recursos naturales y a la necesidad de emprender el compromiso del desarrollo sustentable, a través de la interacción de políticas económicas, sociales y ambientales.

2.7.2 La Importancia de la Participación Ciudadana para el Desarrollo Sustentable

Para Foladori (2002: 622) “El desarrollo sustentable incorpora a la conservación de la naturaleza externa (sustentabilidad ecológica), la sustentabilidad social, y también una sustentabilidad económica”, así mismo, en la literatura en general, se subraya que a través de procesos de toma de decisiones abiertos y participativos podrán fortalecer en cierta medida las posibilidades de integración de lo ambiental, lo social y lo económico.

Recordemos que en la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo (1992), en su Principio 10 afirma “... *el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda...*”

En efecto, sí aquellos que sufren las consecuencias de la degradación ambiental, pueden participar en los procesos de formulación de políticas, y en el control de la efectiva aplicación de las regulaciones ambientales y sociales, mayores posibilidades hay de integrar consideraciones ambientales y sociales en las estrategias y políticas de desarrollo.

Esto no significa, necesariamente, que la participación ciudadana garantice el desarrollo sustentable. Es totalmente posible que políticas formuladas de manera abierta, participativa y con apoyo comunitario, opten por objetivos de corto plazo en detrimento de objetivos de sustentabilidad social, económica y ambiental de largo plazo. Sin embargo, la

experiencia nos enseña que la participación ciudadana ha sido, generalmente, una de las fuerzas motoras para introducir y avanzar los temas ambientales y de desarrollo sustentable en la agenda pública, tanto a nivel nacional como internacional.

El punto, entonces, es que a medida en que más se abran y transparenten los procesos e instituciones públicas a la participación y el monitoreo de la ciudadanía, mayores son las posibilidades de integrar las consideraciones sociales y ambientales con los objetivos de desarrollo.

El fenómeno de la participación, sin embargo, no es exclusivo de la temática ambiental. En numerosas áreas de la vida social (derechos humanos, protección de los consumidores, equidad social), la participación ciudadana ha sido un factor central para posicionar estos temas en la opinión pública y la agenda política. En todo caso, la importancia y la atención que genera la participación ciudadana en la temática ambiental es una manifestación más de la centralidad que ha adquirido la sociedad civil en la vida democrática de nuestra época. En efecto, la idea que los ciudadanos sólo actúan cuando se trata de elegir a los gobernantes se percibe como insuficiente. Cada vez y con más fuerza, se plantea la necesidad de un rol activo de la población en las cuestiones públicas. La democracia, entonces, no solo tiene que ser representativa sino también participativa en los asuntos públicos que afecten directa o indirectamente la vida de la comunidad local, estatal, nacional o internacional³⁰.

Nuestro país es un caso que ha demostrado la emergencia de estas nuevas demandas de participación. La crisis por la que atravesamos ha puesto de manifiesto, una vez más, la fragilidad de nuestras instituciones democráticas y el deterioro de la credibilidad del sistema político. En la medida en que ha crecido la desconfianza en los mecanismos tradicionales de

³⁰ En el caso de políticas públicas internacionales para el mejoramiento del medio ambiente

canalización de las demandas públicas, han emergido con fuerza nuevas formas de protesta ciudadana, con gran capacidad de incidencia en el acontecer político.

2.7.3 La Participación Ciudadana como Palanca hacia la Sustentabilidad

La posibilidad de incrementar los niveles de bienestar en la sociedad y de que dichos niveles sean proyectados hacia el corto, mediano y largo plazo, se vuelve más factible, cuando la sociedad se involucra activamente en la exigencia de sus derechos y libertades fundamentales, expresando su opinión a través de propuestas concretas para mejorar su situación por medio de la participación en foros y a través de campañas en las que eleva los valores más profundos de la sociedad y enaltece la urgencia y necesidad de posicionar a la persona, comunidades y pueblos en el centro de la acción política.

La participación ciudadana se constituye como la última de las palancas para el desarrollo sostenible, al ubicar a la persona como un sujeto activo en las transformaciones políticas, sociales, culturales, ecológicas y económicas del país. A través de ella, la sociedad se involucra directamente en el proceso de retroalimentación y permite que éste alcance mayores niveles de libertad y sustentabilidad para la ciudadanía (Medina González, 2013: 148)

Recordemos que la definición que más se conoce sobre desarrollo sustentable es la propuesta por el informe *Nuestro Futuro Común*, como “aquel desarrollo que atiende las necesidades de las generaciones presentes sin perjudicar las necesidades de las futuras generaciones” (WCED, 1987). En este sentido, la participación ciudadana inhibe aspectos negativos como la impunidad o la corrupción y al mismo tiempo facilita la obtención de mejores servicios y oportunidades para la población. Al permitir que los intereses de la sociedad se vean plasmados en la implementación de políticas públicas, la participación

ciudadana se constituye como un elemento multiplicador que proyecta el bienestar hacia el futuro.

Con esta claridad, resulta evidente que la participación ciudadana fortalece la democracia y la fija en la sociedad como un valor universal, puesto que fomenta un tipo de ciudadanía con mayor interés por mantenerse informada de los acontecimientos públicos y privados, dirigiendo con sus preferencias el destino de la nación hacia mayores niveles de desarrollo.

Esta participación en gran medida es fomentada, por diferentes organizaciones de la sociedad civil, que promueven derechos distintos y en variados campos de acción de forma organizada. Estas organizaciones representan las demandas y exigencias de la sociedad a favor de un mayor desarrollo, de elevar la calidad de vida de la sociedad y de preservar los recursos naturales del planeta, entre otros asuntos. Por este motivo, el ciudadano participativo juega un papel importante, al encabezar a las organizaciones sociales, políticas, económicas y culturales, en el fortalecimiento de la democracia.

El desarrollo local sostenible se centra en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida humana en el ámbito local. Se construye a partir del protagonismo real de los ciudadanos, organizaciones e instituciones. Para que el desarrollo local sostenible sea una realidad, la comunidad debe fijar sus propios objetivos y metas, tener confianza en la fuerza de la misma comunidad, valorar y afirmar la cultura junto con el conocimiento tradicional propio y la forma autónoma de convivencia.

Para finalizar, la participación ciudadana no sólo significa un pleno ejercicio de la ciudadanía para promover los derechos de la sociedad y vigilar que los gobiernos cumplen con sus obligaciones; sino que además constituye una palanca del desarrollo sustentable porque potencializa los esfuerzos de la ciudadanía, en la búsqueda del desarrollo social, económico y ecológico.

Con base a lo revisado anteriormente en el capítulo II, se podrán analizar las variables de participación ciudadana institucional, las características de los órganos estables de participación, el análisis de contenido del marco regulador ó normativa destinada a institucionalizar la participación ciudadana retomando los principios teóricos de libertades democráticos y características de incidencia de una democracia participativa, y las representaciones sociales de los diferentes actores involucrados sobre la participación ciudadana bajo la teoría del núcleo central y la teoría de RS.

En el siguiente capítulo se indaga la forma en cómo está estructurado el instrumento de investigación, los resultados recopilados, posteriormente discusiones de los resultados y comparaciones entre actores, así mismo se pronuncian sus diferencias y similitudes y terminando con una clasificación tipológica de Joan Font (2001) sobre las capacidades de influencia real de los instrumentos de participación ciudadana en las políticas públicas.

3. CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIONES

Este análisis está relacionado con la matriz de congruencia y la parte teórica anteriormente revisada, está fragmentado en cuatro partes, la primer parte son los funcionarios públicos del municipio de Monterrey, en segundo lugar, los agentes participativos del mismo municipio. La tercer parte, son los funcionarios públicos del municipio de Escobedo, y por último los agentes participativos del mismo municipio.

Las primeras dos partes pertenecen a Monterrey y se dividen en cinco tablas:

Tabla 1: “Marco regulador”

Tabla 2: “Órganos Estables de PC”

Tabla 3: “Participación Ciudadana”

Tabla 4: “Participación ciudadana institucional”

Tabla 5: “Agentes participativos”

3.1 MONTERREY.

La forma como está estructurado el instrumento de investigación está de la siguiente manera³¹, las preguntas 1, 2 y 3 enfatizan a las representaciones sociales que los distintos actores refieren de la participación ciudadana. Estos actores se seleccionaron con base a cumplir con cierto perfil que el investigador tomo a consideración, para el caso de los funcionarios, que pertenecieran activamente a la administración 2012-2015 del municipio de Monterrey, este fue el primer filtro, un segundo filtro es que fueran miembros de los consejos consultivos ciudadanos, dirección de participación ciudadana, comisión de participación ciudadana, es decir, de alguna de las formas en las que se materializa la participación ciudadana institucional en dicho municipio, esto se realizó basándonos en una investigación a fondo³² previa la selección de actores³³.

Para el caso de los actores sociales, lo que se pretendía en primera instancia era contrastar las experiencias de los miembros funcionarios públicos de los consejos consultivos con la de los mismos miembros de esos consejos consultivos pero provenientes fuera del orden público, es decir, académicos, expertos y ciudadanos ordinarios, sin embargo, por la cuestión de legalidad y protección de datos personales, no fue posible conocer información suficiente para localizarlos, excepto el nombre de los mismos. Por lo cual para no dejar vacío el contraste se realizó un acercamiento previo a ciertos actores clave³⁴ para conocer que organismos no gubernamentales y/o asociaciones participaban de manera más activa con el municipio, ya sea para el desarrollo del plan municipal, como por peticiones, demandas o quejas hacia el municipio.

Las preguntas 4, 5, 6 y 7 hacen referencia al marco regulador de la participación ciudadana, es decir, al conocimiento que tienen los actores acerca de las normativas

³¹ Ver anexo 1.

³² Se realizaron consultas previas por medio de transparencia municipal, también mediante la lectura de actas oficiales del municipio de monterrey de la creación y formación de los consejos consultivos para conocer quienes los integraban.

³³ Ver la parte de la metodología.

³⁴ Regidores, síndicos, comisiones de participación ciudadana y consejos consultivos.

destinadas a institucionalizar la participación ciudadana, y la percepción que tienen de las mismas.

Las preguntas 8, 9, 10 y 11 refieren a los órganos estables de participación, es decir, al conocimiento que tienen los actores acerca de dichos espacios, del funcionamiento y de los procesos de toma de decisiones.

Las preguntas 12, 13, 14, 15 y 16 hacen referencia a la percepción que tienen los actores de la participación ciudadana, es decir, los factores que la han favorecido, las que lo impiden o limitan, las áreas de mejoras, temas en los que es más fácil y difícil involucrar a los ciudadanos y los grupos más efectivos en hacer llegar sus demandas.

Las preguntas 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 hacen referencia a la eficacia percibida que tienen de la participación ciudadana institucionalizada, es decir, el papel del gobierno local en la promoción de la participación ciudadana, el papel del PAC³⁵, la función de la Dirección de Participación Ciudadana, evaluación de las mismas con base a escalas, así como las ventajas y desventajas de la participación ciudadana institucional.

Las preguntas 24, 25, 26, 27, 28 y 29 hacen referencia a los agentes participativos, desde el punto de vista de los actores, es decir, la eficacia percibida que tienen sobre la incidencia de toma de decisiones y formulación de políticas públicas, haciendo referencia a las tipologías e instrumentos vistos en el capítulo anterior.

3.2 FUNCIONARIOS

3.2.1 Representación Social de la Participación Ciudadana

La muestra de entrevistados de los funcionarios públicos de Monterrey consta de diez miembros que cumplieran con el perfil³⁶ para ser encuestados. Conformado por el Director de Participación Ciudadana de Monterrey, Comisión de Participación Ciudadana y ocho

³⁵ Programa de Acción Comunitaria de la Secretaría de Desarrollo Humano y Social de Monterrey.

³⁶ Ser miembros en funciones de algún mecanismo de participación ciudadana institucional (como consejos consultivos, dirección de participación ciudadana, comités de participación ciudadana, programa de acción comunitaria) para el caso de Monterrey.

miembros de consejos consultivos³⁷ provenientes de la función pública (no de la sociedad civil).

Las palabras asociadas al ítem o palabra estímulo tienen un origen teórico de participación ciudadana, por los sujetos de la muestra de funcionarios públicos fueron sustancialmente las siguientes y se ordenan en valor a la frecuencia mencionada, donde principalmente se asocia “colaboración y exigir”.

CUADRO 14. Asociación semántica para Funcionarios-Monterrey

Respuestas	Frecuencia
Colaboración	6
Exigencia	5
Organización	3
Unidad	3
Sociedad	3
Inclusión	2
Toma de decisiones	2
Éxito	1
Cooperación	1
Rendición de cuentas	1
Ciudadanía	1
Participación	1
Participación ciudadana	1

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

En la siguiente etapa del instrumento, en el método de jerarquización, se les pidió a los sujetos que seleccionaran por orden de importancia cuál era la palabra más asociada a la palabra estímulo. Donde la palabra más importante sería equivalente al número 1 y así en orden ascendente las menos importantes serían numeradas con el número 2 y 3, es importante subrayar que las palabras de la primera etapa asociadas de manera espontánea vuelven a ser seleccionadas en la etapa de jerarquización, etapa en la que el sujeto tiene la capacidad de mayor reflexión, estas palabras también tienen frecuencias altas como se puede apreciar en la tabla siguiente:

³⁷ Ver anexo 4: Trabajo de campo en Monterrey “Funcionarios (miembros).

CUADRO 15. Jerarquización semántica Funcionarios-Monterrey

Respuestas jerarquizadas	Frecuencia
1. Todas fueron diferentes ³⁸	1
2. Colaboración	4
3. Exigencia	3

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

Para poder identificar las R.S. de la P.C., sus dimensiones y la dinámica de la misma, es necesario conocer el núcleo central y sus elementos periféricos. Para llevar a cabo esto, es preciso conocer la frecuencia de cada palabra asociada y su rango medio de aparición. En el siguiente cuadro se expone lo anterior:

CUADRO 16. Rango y frecuencia de aparición Funcionarios-Monterrey

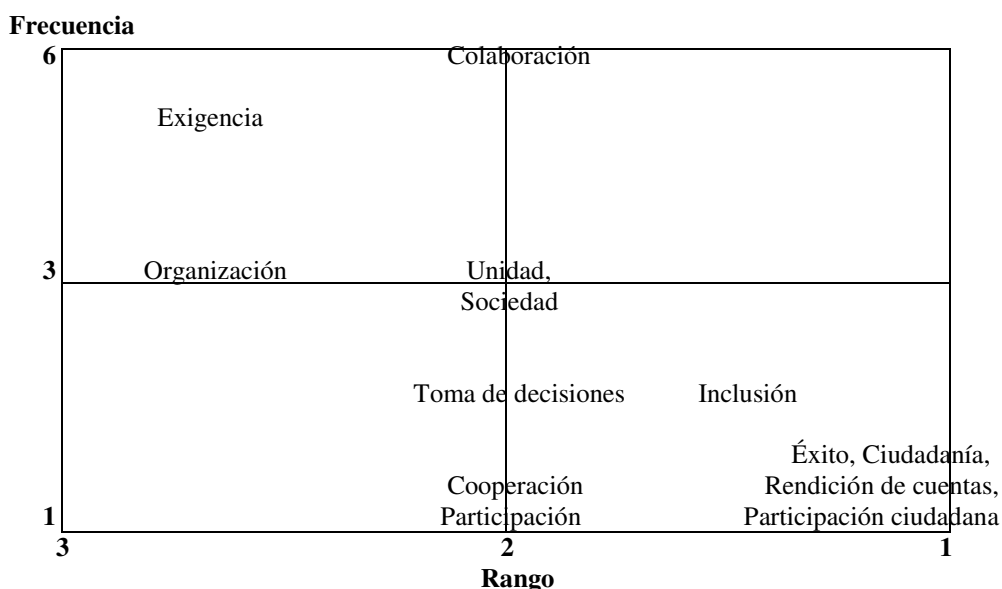
Respuestas	Orden de aparición						Total	Frecuencia	Rango
Colaboración	3	2	2	2	2	1	12	6	2
Exigencia	3	3	3	3	1		13	5	2.6
Organización	2	3	3				8	3	2.6
Unidad	3	1	2				6	3	2
Sociedad	2	3	1				6	3	2
Inclusión	1	2					3	2	1.5
Toma de decisiones	1	3					4	2	2
Éxito	1						1	1	1
Cooperación	2						2	1	2
Rendición de cuentas	1						1	1	1
Ciudadanía	1						1	1	1
Participación	2						2	1	2
Participación ciudadana	1						1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

Una vez conocido el rango y frecuencia de las palabras, para mostrar el núcleo central y los elementos periféricos retomamos el cuadro propuesto por Abric (1976) en el que es posible identificar qué palabras se encuentran en el núcleo central y cuales son parte de los elementos periféricos.

³⁸ Palabras de rango jerárquico de mayor importancia realizada por los diez sujetos funcionarios públicos: 1º; participación ciudadana, ciudadanía, éxito, inclusión, rendición de cuentas, unidad, toma de decisiones, colaboración, sociedad y exigencia.

CUADRO 17. Rango y frecuencia de la asociación semántica de la participación ciudadana (Funcionarios-Monterrey)



Fuente: Elaboración propia con base a la asociación semántica de los entrevistados

Las palabras del cuadrante superior izquierdo: “exigencia, organización y colaboración” son las que fueron mencionadas en los primeros lugares y con el mayor número de frecuencias sobre la media, por lo que conformarían el núcleo de la representación sobre “participación ciudadana” de los funcionarios públicos. Donde la representación de la participación ciudadana “requiere de colaboración y organización para poder exigir”.

Las palabras del cuadrante superior derecho: “unidad y sociedad” fueron mencionadas en tercer lugar, con varias menciones, por lo cual conforman la primera periferia, y vendrían a completar el núcleo central de la representación.

Las palabras del cuadrante inferior derecho: “inclusión, toma de decisiones, éxito, cooperación, rendición de cuentas, ciudadanía, participación y participación ciudadana” fueron mencionadas en cuarto y quinto lugar, pero con menor número de frecuencias sobre la media, ubicándose en la segunda periferia de la representación, completando la idea de que la

participación ciudadana es percibida “como la manera en que la ciudadanía participa cooperativamente para la inclusión en la toma de decisiones y la rendición de cuentas”.

Podemos inferir en que existe en el núcleo central de la asociación semántica congruencia con el significado del discurso extraído de la asociación libre al ítem de participación ciudadana.

“Son las herramientas para accionar en general y poder llegar hacer sus demandas, que se les escuche y puedan exigir de manera organizada las demandas o inquietudes que tengan a las autoridades pertinentes” (Según un funcionario)

“La participación ciudadana resulta fundamental para consolidar la democracia y la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones, es la herramienta para organizarse y poder exigir a las autoridades” (Según un funcionario miembro de la comisión de participación ciudadana)

Estos textos se realizaron bajo el análisis de contenido y se presentan sólo unos fragmentos que apoyan estas respuestas de la asociación libre, además que sirve como triangulación de datos con respecto a la frecuencia de las palabras asociadas a la participación ciudadana, el valor jerárquico y la dinámica de la representación.

3.2.2 Marco Regulator

La tabla 1 muestra en primera instancia el nivel de conocimiento de las normativas municipales³⁹ destinadas a regular la participación ciudadana, en una escala tipo Likert del 0

³⁹ La importancia teórica de conocer las normativas recae en que dependiendo del conocimiento que tengan acerca de ellas, se verá reflejado en la capacidad o potencialidad que tengan los instrumentos de participación en su implementación y alcance.

al 10 un 40% dice conocer en un valor de significancia⁴⁰ de “alto”, y un 30% en un ubicándose en un valor de significancia de “medio”. Cuando se les preguntaba cuales conocían el 42%⁴¹ mencionaba el Reglamento de participación ciudadana de Monterrey, mientras que un 25% menciona el reglamento de acción comunitaria.

Con respecto a la opinión de dichas normativas, el 47% menciona que son buenas, y el 24% que son instrumentos indispensables para promover la participación en la ciudad. Otro aspecto era conocer cómo se podrían mejorar las normativas, un 40% menciona incentivando al ciudadano a que participe, mientras que un 33% considerando las propuestas de los ciudadanos.

Por último, un 47% considera que, el que no exista una ley de participación ciudadana en el Estado limita la participación ciudadana en la ciudad, así como la poca voluntad política de los funcionarios en un 33%.

Cabe señalar que las categorías de las respuestas abiertas se fueron realizando bajo el análisis de contenido, encontrando la frecuencia de las respuestas y asignándoles un porcentaje equivalente al mismo.

Tabla 1
Marco Regulator

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
4	Nivel de conocimiento de normativas	Alto	4	40
		Medio	3	30
4	¿Cuáles conoce?	Reglamento de participación ciudadana de Mty	10	42
		Reglamento de acción comunitaria	6	25
5	Opinión de normativas	Son buenas	8	47
		Instrumentos indispensable para promover la pc	4	24
6	Mejora de las normativas	Incentivando al ciudadano a que participe	6	40
		Considerando las propuestas de los ciudadanos	5	33
7	Aspectos que limitan la pc	No existe una ley de participación ciudadana	7	47
		Poca voluntad política	5	33

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios.

⁴⁰ Ver anexo 3: Escalas tipo Likert “Nivel de conocimiento”.

⁴¹ Es necesario resaltar que los porcentajes no dan el 100%, esto debido a que sólo se hace mención en las tablas a los porcentajes más significativos, arriba del 50%+ en sumatoria, para todas las tablas a partir de este punto.

3.2.3 Órganos Estables de PC

La tabla 2 muestra en primera instancia los espacios permanentes que conocen los funcionarios para que se materialice la participación ciudadana, un 24% menciono el IMPLANC⁴², mientras que un 21% menciono el consejo consultivo para el desarrollo sustentable, y el consejo consultivo de seguridad y servicios públicos en un 17%.

En cuanto la frecuencia de la actividad de los mismos, el 50% mencionó que una vez al mes se reúnen. En cuanto al funcionamiento del consejo, mencionaron que emitiendo opiniones, consejos y observaciones en un 59 %, y el proceso de toma de decisiones, de igual manera emitiendo opiniones, consejos, observaciones y medidas de acción futuras en un 47% y la búsqueda del consenso en un 24%.

Tabla 2
Órganos estables de participación ciudadana

Pregunta	Tema	Categoría ⁴³	Frecuencia	%
8	Espacios permanentes	Instituto municipal de planeación urbana y convivencia de Mty	10	24
		Consejo consultivo para el desarrollo sustentable	9	21
		Consejo consultivo de seguridad y servicios públicos	7	17
9	Frecuencia de actividad	Una vez al mes	8	50
10	Funcionamiento del consejo	Emitiendo opiniones, consejos y observaciones	10	59
11	Procesos de toma de decisiones	Emiten opiniones, consejos y observaciones / medidas de acción futuras	8	47
		Búsqueda del consenso	4	24

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios.

3.2.4 Participación Ciudadana

La tabla 3 muestra en primera instancia los factores que han favorecido la puesta en marcha de la participación ciudadana, para el caso de los funcionarios el porcentaje más alto es la

⁴² Instituto Municipal de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey

⁴³ Cabe señalar que las categorías de las respuestas abiertas se fueron realizando bajo el análisis de contenido, encontrando la frecuencia de las respuestas y asignándoles un porcentaje equivalente al mismo.

inclusión del ciudadano en la modificación y creación de reglamentos municipales con un 26%, seguido por el interés del ciudadano para la solución de sus problemas en un 21% y por último, el hecho de transparentar la gestión pública municipal en un 16%, siendo estos los más significativos. Por el contrario, los factores que han impedido la puesta en marcha de la participación ciudadana, consideran a la apatía, así como la falta de educación cívica juegan un igual porcentaje del 23%, pasando por la falta de voluntad política de los funcionarios en general en un 18%.

Los funcionarios consideran que una de las medidas que podrían mejorar la situación de la participación ciudadana es la difusión y concientizar al ciudadano de la importancia de participar en un 25% siendo esta la más alta, otro de los factores con mayor mención fue la de tener una comunicación permanente con los ciudadanos y la sociedad civil, así como escuchar los problemas de los ciudadanos y sus propuestas de solución a los mismos problemas con un igual porcentaje de 20% para ambos casos.

Los servicios públicos (luz, agua, bacheo, vialidad, mantenimiento de parques) fueron los que consideraron como de mayor facilidad en el que se involucran los ciudadanos para participar en un 53%, por el contrario, los más difíciles consideraron los temas presupuestales en un 46% y los temas medio ambientales en un 39%.

Otra de las cuestiones que nos interesaba conocer eran los grupos más efectivos para hacer llegar sus demandas con el municipio, se les mostró una tabla con diferentes grupos y con la opción de que si existía otro grupo que no estuviera en la tabla que lo mencionaran, pero cabe destacar que nunca mencionaron otro grupo, el ejercicio consistía en seleccionar tres grupos, empezando con el número 1 siendo el más efectivo, y así consecuentemente hasta llegar al número 3. Para el caso del grupo más efectivo, consideraron a los vecinos agrupados en un 80%⁴⁴, para el grupo 2, los consejos ciudadanos y los partidos políticos con igual

⁴⁴ Es necesario observar que los grupos: 1 el más efectivo, 2 y 3. Cada grupo cuenta con un porcentaje de 100%, por lo cuál en la tabla 3 de grupos sobrepasa el porcentaje de 100%, esto debido a que cada grupo cuenta con un porcentaje autónomo para indagar sobre su importancia de efectividad y conocer si estos se seguían repitiendo.

porcentaje del 30%, por último, los partidos políticos en un 20% y las ONG's de promoción de los derechos humanos en un 20%.

Tabla 3
Participación Ciudadana

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
12	Factores que han favorecido a la participación ciudadana	Inclusión del ciudadano en reglamentos	5	26
		Interés ciudadano / solución de problemas	4	21
		Transparentar la gestión pública	3	16
13	Factores que impiden la puesta en marcha de la pc	Apatía	5	23
		Falta de educación cívica	5	23
		Falta de voluntad política	4	18
14	Medidas que mejorarían la situación	Difundir/concientizar al ciudadano la importancia de la pc	5	25
		Comunicación permanente con ciudadanos y sociedad civil	4	20
		Escuchar sus problemas / propuestas de solución	4	20
15	Temas de fácil involucramiento ciudadano	Servicios públicos (luz, agua, bacheo, vialidad, mantenimiento)	9	53
15	Temas de difícil involucramiento ciudadano	Temas presupuestales	6	46
		Medio ambiente	5	38
16	Grupos efectivos para hacer llegar sus demandas	1. Vecinos Agrupados	8	80
		2. Consejos ciudadanos	3	30
		2. Partidos políticos	3	30
		3. Partidos políticos	3	30
		3. ONG de promoción de derechos humanos	2	20

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios.

3.2.5 Participación Ciudadana Institucional

La tabla 4 muestra la percepción de la participación ciudadana institucional, en primera instancia la función del PAC⁴⁵, mencionaron que es un enlace directo entre ciudadanos y municipio en un 30%, tejedores sociales en un 26%. En cuanto al desempeño de la promoción de la participación ciudadana⁴⁶ del PAC, lo evaluaron con un 8 en un 60% y se ubica en una significancia de ese rango numérico de “importante”. Para el caso de la función de la dirección de participación ciudadana, mencionaron en un 37.5% que se encarga de promover la creación de comités de participación ciudadana y juntas vecinales y en un 25% como

⁴⁵ Programa de Acción Comunitaria.

⁴⁶ Ver anexo 3: Escalas tipo Likert “Evaluación en la promoción de la participación”.

organizador y gestor de los comités de participación ciudadana en las colonias. En cuanto a su desempeño en la promoción de la participación, lo evaluaron en un 30% con un 9 y 8 respectivamente ubicándose en una significancia de ese rango numérico como “importante y muy importante”.

Para el tema de las ventajas de la participación ciudadana institucional, un 33% considero la transparencia en los procesos, mientras que un 20% que está regulada por normas y reglamentos. En cuanto a los beneficios de aumentar la participación ciudadana, un 48% menciono que los ciudadanos podrían tener un conocimiento de las políticas públicas, de los límites institucionales, de la problemática de su entorno y un conocimiento del seguimiento de sus propuestas ciudadanas, por otra parte el 24% considero que el aumentar la participación legitimaría las acciones gubernamentales.

Tabla 4
Participación ciudadana institucional

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
17	Función del programa de acción comunitaria	Enlace directo entre ciudadanos y municipio	7	31
		Tejedores sociales (cursos, capacitaciones, pláticas, bailo terapias, deportes, etc)	6	26
18	Desempeño de la promoción de la participación ciudadana del PAC	Importante	6	60
19	Función de la Dirección de Participación Ciudadana	Promueve la creación de comités de participación ciudadana y juntas vecinales	6	37.5
		Organiza y gestiona los comités de participación ciudadana	4	25
20	Desempeño de la promoción de la participación ciudadana de la Dirección de Participación Ciudadana	Muy importante	3	30
		Importante	3	30
21	Ventajas de la participación ciudadana institucional	Transparencia en los procesos	5	33
		Regulada por normas y reglamentos	3	20
22	Beneficios de aumentar la participación ciudadana en el gobierno local	Conocimiento de las políticas públicas/limites institucionales/problemática de su entorno/seguimiento de sus propuestas	10	48
		Legitimaría las acciones gubernamentales	5	24
23	¿Promover la participación ciudadana pueda crear problemas a largo plazo?	No	8	80

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios.

3.2.6 Agentes Participativos

La tabla 5 muestra la percepción que tienen los funcionarios del papel de las ONG's y asociaciones en los procesos participativos, las consideran de mucho análisis crítico en un 28%, muy propositivas en un 22% y participativas en un 17%.

En cuanto a la influencia⁴⁷ de las mismas en la toma final de decisiones políticas, incidencia en la formulación de políticas públicas, influencia e incidencia de los consejos consultivos en toma de decisiones políticas y formulación de políticas públicas, donde lo evaluaron con un 7 en la escala entre un 70 y 60% por cada rubro y en general todas se ubican en una significación del rango numérico de “influyente e incidente”.

Tabla 5
Agentes participativos

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
24	Pertenecía a una asociación civil	Sí	5	50
25	Papel de ONG's y A.C. en los procesos participativos	Mucho análisis crítico	5	27
		Muy propositivas	4	22
		Participativas	3	17
26	Influencia de ONG's y A.C. en la toma final de decisiones políticas	Influyente	7	70
27	Incidencia de ONG's y A.C. en la formulación de políticas públicas	Incidente	7	70
28	Influencia de los consejos consultivos en la toma final de decisiones políticas	Influyente	6	60
29	Incidencia de los consejos consultivos en la formulación de políticas públicas	Incidente	7	70

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios.

⁴⁷ Ver anexo 3: Escalas tipo Likert “Influencia e Incidencia”

3.3 AGENTES PARTICIPATIVOS

3.3.1 Representación Social de la Participación Ciudadana

La muestra de entrevistados de los agentes participativos de Monterrey consta de ocho miembros de los siguientes consejos ciudadanos y ONG's. Conformado por el consejo ciudadano del IMPLANC, consejo ciudadano para el desarrollo sustentable de Monterrey, consejo directivo del instituto municipal de mujeres regias y cinco ONG's, VERTEBRA, Evolución Mexicana, Centro de Integración Ciudadana, VETSA y MOVAC.

Las palabras asociadas al ítem o palabra estímulo de participación ciudadana, por los sujetos de la muestra de agentes participativos fueron principalmente las siguientes y se ordenan en valor a la frecuencia mencionada, donde primariamente se asocia a “exigir y a las acciones”.

CUADRO 18. Asociación semántica Agentes Participativos-Monterrey

Respuestas	Frecuencia
Exigir	6
Acciones	4
Inclusión	3
Toma de decisiones	3
Colaboración	3
Participar	2
Sociedad	2
Opinar	1

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

En la siguiente etapa del instrumento, en el método de jerarquización se les pidió a los sujetos que seleccionaran por orden de importancia cuál era la palabra más asociada a la palabra estímulo. Donde la palabra más importante sería equivalente al número 1 y así en orden ascendente la menos importante serían numeradas con el número 2 y 3, es importante subrayar que las palabras de la primera etapa asociadas de manera espontánea vuelven a ser seleccionadas en la etapa de jerarquización, etapa en la que el sujeto tiene la capacidad de mayor reflexión, estas palabras también tienen frecuencias altas como se puede apreciar en la tabla siguiente. La palabra exigir aparece dos veces debido a que los sujetos mencionaron

como palabra más importante exigir con una frecuencia de dos veces mencionada y otros sujetos en menor orden de importancia la mencionaron cuatro veces.

CUADRO 19. Jerarquización semántica Agentes Participativos-Monterrey

Respuestas jerarquizadas	Frecuencia
1. Exigir 1. Colaboración	2
2. Toma de decisiones	3
3. Exigir	4

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

Para poder identificar las R.S. de la P.C. sus dimensiones y la dinámica de la misma, es necesario conocer el núcleo central y sus elementos periféricos. Para llevar a cabo esto, es preciso conocer la frecuencia de cada palabra asociada y su rango medio de aparición. En el siguiente cuadro se expone lo anterior:

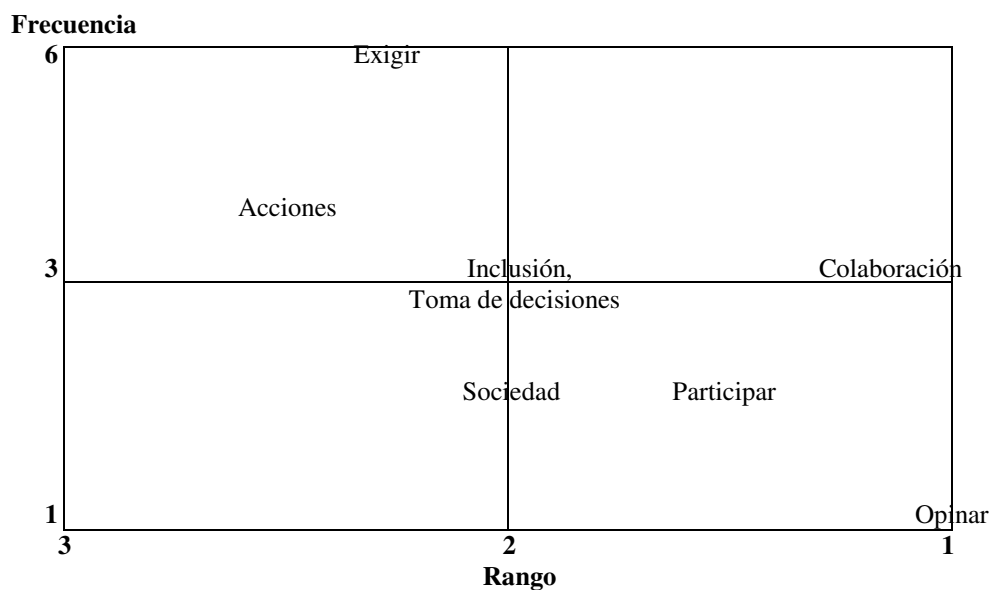
CUADRO 20. Rango y frecuencia de aparición Agentes Participativos-Monterrey

Respuestas	Orden de aparición						Total	Frecuencia	Rango
	x	x	x	x	x	x			
Exigir	1	1	3	3	3	3	14	6	2.3
Acciones	3	2	3	2			10	4	2.5
Inclusión	3	2	1				6	3	2
Toma de decisiones	2	2	2				6	3	2
Colaboración	2	1	1				4	3	1.3
Sociedad	1	3					4	2	2
Participar	2	1					3	2	1.5
Opinar	1						1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

Una vez conocido el rango y frecuencia de las palabras, para mostrar el núcleo central y los elementos periféricos retomamos el cuadro propuesto por Abric (1976) en el que es posible identificar que palabras se encuentran en el núcleo central y cuales son parte de los elementos periféricos.

CUADRO 21. Rango y frecuencia de la asociación semántica de la participación ciudadana Agentes Participativos-Monterrey



Fuente: Elaboración propia con base a la asociación semántica de los entrevistados

Las palabras del cuadrante superior izquierdo: “exigir y acciones” son las que fueron mencionadas en primero y segundo lugar y con el mayor número de frecuencias sobre la media, por lo que conformarían el núcleo de la representación sobre “participación ciudadana” de los agentes participativos. Donde la representación de la participación ciudadana “requiere de acciones para exigir”.

Las palabras del cuadrante superior derecho: “inclusión, toma de decisiones y colaboración” fueron mencionadas en tercer lugar, con varias menciones, por lo cual conforman la primera periferia, y vendrían a completar el núcleo central de la representación.

Las palabras del cuadrante inferior derecho: “sociedad, opinar y participar” fueron mencionadas en cuarto y quinto lugar, pero con menor número de frecuencias, ubicándose en la segunda periferia de la representación, completando la idea de que la participación ciudadana “requiere de una sociedad que participe y opine”.

Podemos inferir en que existe en el núcleo central de la asociación semántica congruencia con el significado del discurso extraído de la asociación libre al ítem de participación ciudadana.

“Son aquellas acciones que se construyen en sociedad para exigir al gobierno” (ONG-VERTEBRA)

“Cuando existe inclusión y cooperación real entre la sociedad se puede llegar a exigir a cualquier institución pública y/o autoridad cualquier demanda que sea necesaria para la toma de decisiones de los afectados” (Miembro de la sociedad civil del IMPLANC)

Estos textos se realizaron bajo el análisis de contenido y se presentan sólo unos fragmentos que apoyan estas respuestas de la asociación libre, además que sirve como triangulación de datos con respecto a la frecuencia de las palabras asociadas a la participación ciudadana, el valor jerárquico y la dinámica de la representación.

3.3.2 Marco Regulator

La tabla 6 muestra en primera instancia el nivel de conocimiento de las normativas municipales destinadas a regular la participación ciudadana, en una categoría del 0 al 10 un 37.5% dice conocer un 0 ubicándose en un valor de significancia de “nada⁴⁸” de conocimiento, y un 25% dice conocer un 7 ubicándose en un “alto” conocimiento.

Cuando se les preguntaba cuales conocían el 50% menciona el Reglamento de participación ciudadana de Monterrey. Con respecto a la opinión de las normativas, como se podrían mejorar y los aspectos que limitan la participación ciudadana, la opción con más frecuencia fue No sabe / No contesta en un 50% para ambas.

Tabla 6
Marco Regulator

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
4	Nivel de conocimiento de normativas	Nada	3	37.5
		Alto	2	25
4	¿Cuáles conoce?	Reglamento de participación ciudadana de Monterrey	4	50
5	Opinión de normativas	No sabe / No contesta	6	75
6	Mejora de las normativas	No sabe / No contesta	4	50
7	Aspectos que limitan la pc	No sabe / No contesta	4	50

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia agentes participativos

⁴⁸ Ver anexo 3: Escalas tipo Likert “Nivel de conocimiento”.

3.3.3 Órganos Estables de Participación Ciudadana

La tabla 7 muestra en primera instancia los espacios permanentes⁴⁹ que conocen los agentes participativos para que se materialice la participación ciudadana, un 27% menciono el IMPLANC, mientras que un 20% menciono el consejo consultivo para el desarrollo sustentable y un 20 % No sabe o no contesto. En cuanto a la frecuencia de actividad de los mismos, el 44% menciono que se reúnen una vez al mes y un 33% no sabía o no contesto.

En cuanto al funcionamiento del consejo, mencionaron que emitiendo opiniones, consejos y observaciones en un 33%, con el fin de dialogar o debatir con los funcionarios y miembros del consejo consultivo y un 25% contesto que se levanta una minuta con observaciones. Y para el proceso de toma de decisiones de igual manera emitiendo opiniones, consejos, observaciones/medidas de acción futuras en un 45% y en la búsqueda del consenso en un 27%.

Tabla 7
Órganos estables de participación ciudadana

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
8	Espacios permanentes	Instituto municipal de planeación urbana y convivencia de Mty	4	27
		Consejo consultivo para el desarrollo sustentable	3	20
		No sabe/ No contesta	3	20
9	Frecuencia de actividad	Una vez al mes	4	44
		No sabe/ No contesta	3	33
10	Funcionamiento del consejo	Emitiendo opiniones, consejos y observaciones	4	33
		Se levanta una minuta de observaciones	3	25
11	Procesos de toma de decisiones	Emiten opiniones, consejos y observaciones / medidas de acción futuras	5	45
		Búsqueda del consenso	3	27

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia agentes participativos

3.3.4 Participación Ciudadana

La tabla 8 muestra en primera instancia los factores que han favorecido la puesta en marcha de la participación ciudadana, para el caso de los agentes participativos, la tecnología y las redes sociales concentran un 50%, por el contrario los factores que la impiden, como la falta de tiempo muestra un 50%.

⁴⁹ Los espacios permanentes se eligieron con base al mismo criterio de su nombre, son espacios que existen de algún modo físicamente y se reúnen periódicamente.

Los agentes participativos consideran que una de las medidas que podrían mejorar la situación de la participación ciudadana es la manera de consensar opiniones mediante herramientas en línea en un 28%, educando a que la ciudadanía participe en un 22% y que los gobiernos difundan información de cómo los ciudadanos pueden participar en un 22%.

Los servicios públicos (luz, agua, bacheo, vialidad, mantenimiento de parques), fueron los que consideraron de mayor facilidad en el que se pueden involucrar los ciudadanos para participar en un 53%, por el contrario, los más difíciles consideraron los temas financieros y medioambientales en un 27% respectivamente cada uno.

Para el caso de los grupos más efectivos⁵⁰ para hacer llegar sus demandas con el municipio, el ejercicio consistía en seleccionar tres grupos, empezando con el número 1 siendo el más efectivo, y así consecuentemente hasta llegar al número 3. Para el caso del grupo más efectivo, sobresalen los vecinos agrupados con un 60%.

Tabla 8
Participación Ciudadana

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
12	Factores que han favorecido a la participación ciudadana	La tecnología y las redes sociales	4	50
13	Factores que impiden la puesta en marcha de la pc	Falta de tiempo	6	50
14	Medidas que mejorarían la situación	La manera de consensar opiniones mediante herramientas en línea	5	28
		Educando a que la ciudadanía participe	4	22
		Que los gobiernos difundan información de cómo participar	4	22
15	Temas de fácil involucramiento ciudadano	Servicios públicos (luz, agua, bacheo, vialidad, mantenimiento)	8	53
15	Temas de difícil involucramiento ciudadano	Financieros	4	27
		Medio Ambiente	4	27
16	Grupos efectivos para hacer llegar sus demandas	1. Vecinos Agrupados	8	60
		2. Consejos ciudadanos	2	20
		2. Vecinos agrupados	2	20
		2. ONG de promoción de Derechos Humanos	2	20
		3. Partidos políticos	2	20
		3. ONG de promoción de Derechos Humanos	2	20
		3. Consejos ciudadanos	1	10

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia agentes participativos

⁵⁰ Es necesario observar que los grupos: 1 el más efectivo, 2 y 3. Cada grupo cuenta con un porcentaje de 100%, por lo cuál en la tabla 3 de grupos sobrepasa el porcentaje de 100%, esto debido a que cada grupo cuenta con un porcentaje autónomo para indagar sobre su importancia de efectividad y conocer si estos se seguían repitiendo.

3.3.5 Participación Ciudadana Institucional

La tabla 9 muestra la percepción que tienen los actores de la participación ciudadana institucional, en primera instancia la función del PAC, un 33% No sabe / No contesta, mientras que un 22% menciona que el PAC lo consideran como proselitismo político. En cuanto al desempeño del PAC en la promoción de la participación un 40% lo evaluaron con un 4 en la escala⁵¹ ubicándose en una significación del rango numérico de “moderadamente importante” y un 30% lo evaluaron con un 0 en la escala ubicándose en una significación de “nada importante”.

Para el caso de la función de la dirección de participación ciudadana, un 37.5% mencionaron que se encarga de organizar y gestionar los comités ciudadanos y juntas vecinales, otro 37.5% menciona que llevan un registro de las asociaciones civiles. En cuanto a la evaluación de la Dirección de Participación Ciudadana en la promoción de la participación un 37.5% c/u lo evaluaron con un 5 y 4 en la escala ubicándose en una significación del rango de “moderadamente importante”.

Para el tema de las ventajas de la participación ciudadana institucional, un 38% considero que legitimaria la función pública y otro 23% la colaboración activa para direccionar las políticas públicas. En cuanto a los beneficios de aumentar la participación ciudadana, un 50% menciona que garantiza la buena toma de decisiones de los funcionarios.

⁵¹ Ver anexo 3: Escalas tipo Likert “Evaluación de la promoción de la participación”.

Tabla 9

Participación ciudadana institucional

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
17	Función del programa de acción comunitaria (PAC)	No sabe / No contesta	3	33
		Proselitismo político	2	22
18	Desempeño de la promoción de la participación ciudadana del PAC	Moderadamente importante	3	37.5
		Nada importante	3	37.5
19	Función de la Dirección de Participación Ciudadana	Organizar y gestionar los comités ciudadanos / juntas vecinales	3	37.5
		Llevar un registro de las asociaciones civiles	3	37.5
20	Desempeño de la promoción de la participación ciudadana de la Dirección de Participación Ciudadana	Moderadamente importante	3	37.5
		Moderadamente importante	3	37.5
21	Ventajas de la participación ciudadana institucional	Legitimación de la función pública	5	38
		Colaboración activa para direccionar las políticas públicas	3	23
22	Beneficios de aumentar la participación ciudadana en el gobierno local	Garantía de la buena toma de decisiones de funcionarios	5	50
23	¿Promover la participación ciudadana pueda crear problemas a largo plazo?	No	8	67

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia agentes participativos

3.3.6 Agentes Participativos

La tabla 10 muestra la percepción que tienen los agentes participativos del papel de las ONG's y asociaciones en los procesos de participación, las consideran de mucho análisis crítico y participativas en un 37.5% respectivamente cada una. En cuanto a la influencia⁵² de las mismas en la toma de final de decisiones políticas un 37.5% considero que influyen en un 3 donde se ubica la significación de ese rango numérico en “poco influyentes”, mientras que un 25% considero que influyen en un 6 y se ubica en “moderadamente influyentes”. Para el caso de la incidencia de las mismas para la formulación de políticas públicas, entre 3 y 4 lo consideraron un 37.5% respectivamente cada uno, lo que las ubica en “poco incidentes y moderadamente incidentes”. La influencia de los consejos consultivos en la toma final de decisiones políticas, un 37.5% lo consideraron de 4, y un 25% de 3 en la escala ubicándose en “moderadamente influyentes y poco influyentes” mientras que para la incidencia en la

⁵² Ver anexo 3: Escalas tipo Likert “Influencia e Incidencia”.

formulación de políticas públicas, un 37.5% lo considero con un 3 en la escala ubicándose en “poco incidentes”.

Tabla 10
Agentes participativos

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
24	Pertenecía a una asociación civil	Sí	6	75
25	Papel de ONG's y A.C. en los procesos participativos	Mucho análisis crítico	3	37.5
		Participativas	3	37.5
26	Influencia de ONG's y A.C. en la toma final de decisiones políticas	3	3	37.5
		6	2	25
27	Incidencia de ONG's y A.C. en la formulación de políticas públicas	3	3	37.5
		4	3	37.5
28	Influencia de los consejos consultivos en la toma final de decisiones políticas	4	3	37.5
		3	2	25
29	Incidencia de los consejos consultivos en la formulación de políticas públicas	3	3	37.5
		4	2	25

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia agentes participativos

3.4 MUNICIPIO DE GENERAL ESCOBEDO.

Para el caso del municipio de Escobedo, se tuvo que realizar un cuestionario similar⁵³ pero no igual debido a que los diseños institucionales del modelo de participación ciudadana difiere totalmente del municipio de Monterrey, es decir, no existen actualmente ONG's ni asociaciones civiles, que participen activamente o de forma colaborada con la administración municipal de Escobedo, lo hacen sólo a través de juntas vecinales con los comités de auditoría ciudadana.

Las últimas dos partes de Escobedo se dividen en tres tablas:

Tabla 11: “Participación ciudadana institucionalizada”

Tabla 12: “Participación ciudadana”

Tabla 13: “Órganos estables de participación ciudadana”

⁵³ Ver anexo 2: Guía de preguntas para las entrevistas semiestructuradas de Escobedo.

La forma como está estructurado el instrumento de investigación está de la siguiente manera, las preguntas 1, 2 y 3 enfatizan a las representaciones sociales que los distintos actores refieren de la participación ciudadana.

Las preguntas 4, 5, 6, 7, 8 y 9, refieren a la participación ciudadana institucional, entre sus diversos temas tratan de la relación de los procesos de toma de decisiones, la manera en hacer llegar demandas al municipio, la efectividad percibida de las demandas y el papel que desarrolla el municipio en la promoción de la participación ciudadana.

Las preguntas 10, 11 y 18, refieren a la participación ciudadana, entre sus diversos temas tratan los factores que podrían mejorar la participación ciudadana, los factores que la podrían dificultar y los temas que consideran fácil y de dificultad involucramiento ciudadano.

Las preguntas 12, 13, 14, 15, 16 y 17, refieren a los órganos estables de participación ciudadana, entre sus diversos temas tratan el tiempo que han participado en la gestión pública⁵⁴, el papel de los comités y una evaluación de los mismos.

3.5 FUNCIONARIOS

3.5.1 Representación Social de la Participación Ciudadana

La muestra de entrevistados de los funcionarios públicos del municipio de Escobedo consta de tres miembros que cumplían con el perfil⁵⁵ para ser encuestados. Conformado por el Director de los comités de auditoría ciudadana, su mano derecha que lo ayuda en la conformación de comités y el director de concertación social.

Las palabras asociadas al ítem o palabra estímulo de participación ciudadana, por los sujetos de la muestra de funcionarios públicos fueron principalmente las siguientes y se ordenan en valor a la frecuencia mencionada, donde esencialmente se asocia a “exigir y estar reportando”.

⁵⁴ Para el caso de los ciudadanos, es el tiempo que han participado dentro de los comités de auditoría ciudadana.

⁵⁵ Ser miembros en funciones de algún mecanismo de participación ciudadana institucional (como la secretaría técnica del consejo ciudadano de vigilancia, de los comités de auditoría ciudadana, secretaría de concertación social).

CUADRO 22. Asociación semántica Funcionarios-Escobedo

Respuestas	Frecuencia
Exigir	2
Reportando	2
Elecciones	1
Inclusión	1
Toma de decisiones	1
Participando	1
Colaboración	1

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

En la siguiente etapa del instrumento, en el método de jerarquización se les pidió a los sujetos que seleccionaran por orden de importancia cuál era la palabra más asociada a la palabra estímulo. Donde la palabra más importante sería equivalente al número 1 y así en orden ascendente la menos importante serían numeradas con el número 2 y 3, es importante subrayar que las palabras de la primera etapa asociadas de manera espontánea vuelven a ser seleccionadas en la etapa de jerarquización, etapa en la que el sujeto tiene la capacidad de mayor reflexión, estas palabras también tienen frecuencias altas como se puede apreciar en la tabla siguiente.

CUADRO 23. Jerarquización semántica Funcionarios-Escobedo

Respuestas	Frecuencia
1. Todas las respuestas fueron diferentes	1
2. Todas las respuestas fueron diferentes	1
3. Todas las respuestas fueron diferentes	1

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

Para poder identificar las R.S. de la P.C. sus dimensiones y la dinámica de la misma, es necesario conocer el núcleo central y sus elementos periféricos. Para llevar a cabo esto, es preciso conocer la frecuencia de cada palabra asociada y su rango medio de aparición. En el siguiente cuadro se expone lo anterior:

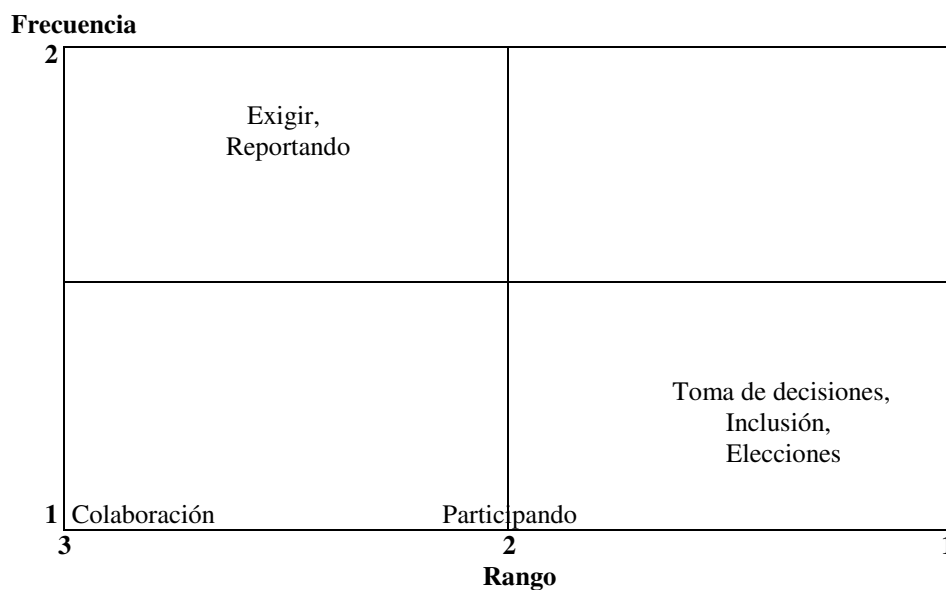
CUADRO 24. Rango y frecuencia de aparición Funcionarios-Escobedo

Respuestas	Orden de aparición		Total	Frecuencia	Rango
Exigir	3	2	5	2	2.5
Reportando	2	3	5	2	2.5
Colaboración	3		3	1	3
Participando	2		2	1	2
Toma de decisiones	1		1	1	1
Inclusión	1		1	1	1
Elecciones	1		1	1	1

Fuente: Elaboración propia con base a la asociación semántica de los entrevistados.

Tal y como lo hicimos en el apartado previo, identificamos ahora el núcleo central y los elementos periféricos retomamos el cuadro propuesto por Abric (1976) en el que es posible identificar que palabras se encuentran en el núcleo central y cuales son parte de los elementos periféricos.

CUADRO 25. Rango y frecuencia de la asociación semántica de la participación ciudadana Funcionarios-Escobedo



Fuente: Elaboración propia con base a la asociación semántica de los entrevistados.

Las palabras del cuadrante superior izquierdo: “elegir y reportando” son las que fueron mencionadas en primer lugar y con el mayor número de frecuencias sobre la media, por lo que conformarían el núcleo de la representación sobre “participación ciudadana” de los

funcionarios públicos. Donde la representación de la participación ciudadana la perciben como “la manera de exigir y reportar”.

Las palabras del cuadrante inferior izquierdo: “colaboración y participando” completa la idea de que la participación “requiere de colaboración para poder participar”.

Las palabras del cuadrante inferior derecho: “toma de decisiones, inclusión y elecciones”, se ubican en la segunda periferia de la representación, completando la idea de que la participación ciudadana “es percibida de forma electoral y requiere de inclusión en la toma de decisiones”.

Podemos inferir en que existe en el núcleo central de la asociación semántica congruencia con el significado del discurso extraído de la asociación libre al ítem de participación ciudadana. En palabras de un miembro funcionario de la secretaría técnica de los comités de auditoría, dice lo siguiente:

“La gente participa para exigir si algo necesita en su colonia mediante el reporte con los comités de auditoría ciudadana”

Estos textos se realizaron bajo el análisis de contenido y se presentan sólo unos fragmentos que apoyan estas respuestas de la asociación libre, además que sirve como triangulación de datos con respecto a la frecuencia de las palabras asociadas a la participación ciudadana, el valor jerárquico y la dinámica de la representación. Aunque, cabe resaltar que se harán comparaciones entre sujetos más adelante y en las conclusiones se profundizara un poco más.

3.5.2 Participación Ciudadana Institucionalizada

La tabla 11 muestra la percepción que tienen los funcionarios acerca de la participación ciudadana institucionalizada, en primera instancia muestra la relación en los procesos de

participación entre autoridades y ciudadanos, mencionaron que se da a través de los comités de participación ciudadana y a través de llamadas telefónicas en un 37.5% respectivamente cada una. En cuanto a los procesos de toma de decisiones entre autoridades y ciudadanos, lo mencionaron a través de un procedimiento de la siguiente manera: 1) hablan a los comités, 2) levantan un reporte los comités, 3) sirven de intermediarios entre ciudadanos y autoridades competentes, 4) mandan el reporte con la dependencia correspondiente.

Para el caso de la evaluación de la efectividad⁵⁶ de que se lleven a cabo las demandas ciudadanas, un 67% lo evaluó con 9 ubicándose en un valor de significancia de “muy efectivo”. En cuanto al papel que desarrolla el municipio en la promoción de la participación ciudadana, un 30% mencionó que se hace por medio de información, propaganda, televisión y radio, y otro 30% menciono que por las redes sociales.

Tabla 11
*Participación ciudadana
institucionalizada*

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
4	Relación en los procesos de participación entre autoridades y ciudadanos	A través de los comités de participación ciudadana	3	37.5
		Llamadas telefónicas	3	37.5
5	Procesos de toma de decisiones entre autoridades y ciudadanos	1. Hablan a los comités	3	25
		2. Levantan un reporte los comités	3	25
		3. Servimos de intermediarios entre ciudadanos y autoridades competentes	3	25
		4. Mandamos el reporte con la dependencia correspondiente	3	25
6	Maneras de hacer llegar demandas ciudadanos al municipio	Llamadas telefónicas	3	33
		Reuniones con los comités de participación ciudadana	3	33
7	Efectividad de que se lleven a cabo las demandas ciudadanas	Muy efectivo	2	67
8	Papel que desarrolla el municipio en la promoción de la participación ciudadana	Por medio de información / propaganda / televisión / radio	3	30
		Redes sociales	3	30
9	Evaluación de la promoción de la participación ciudadana municipal	Muy importante	1	33
		Importante	1	33

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios.

⁵⁶ Ver anexo 3: Escalas tipo Likert “Efectividad”.

3.5.3 Participación Ciudadana

La tabla 12 muestra la percepción y opinión de la participación ciudadana en el municipio, en primera instancia los factores que mejorarían la participación ciudadana, un 43% menciona se necesita crear conciencia ciudadana, mientras que un 29% menciona el uso de redes sociales. Por el contrario, los factores que la dificultan, un 37.5% menciona la apatía, mientras que un 25% menciona la poca conciencia cívica de los ciudadanos. Para el caso de los temas en los cuales los ciudadanos pueden involucrarse de manera más fácil, un 43% menciona los servicios públicos (luz, agua, baches, vialidad, mantenimiento de parques) y otro 43% el tema de seguridad (policías). Por el contrario, los temas de mayor dificultad ciudadana, un 43% menciona los temas financieros y un 29% los temas que involucran al medio ambiente.

Tabla 12

Participación ciudadana

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
10	Factores que mejorarían la participación ciudadana en el municipio	Crear conciencia ciudadana	3	43
		Uso de redes sociales	2	29
11	Factores que dificultan la participación ciudadana en el municipio	Apatía	3	37.5
		Poca conciencia cívica	2	25
18	Temas de fácil involucramiento ciudadano	Servicios públicos	3	43
		Seguridad	3	43
18	Temas de difícil involucramiento ciudadano	Temas financieros	3	43
		Medio ambiente	2	29

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios.

3.5.4 Órganos Estables de Participación Ciudadana

La tabla 13 muestra la percepción y opinión que tienen los funcionarios acerca de los órganos estables de participación ciudadana, en primera instancia el papel de los comités, un 43% menciona que son enlaces con las autoridades y dependencias, mientras que un 29% menciona que facilita la comunicación con el municipio.

En cuanto a la efectividad de los comités, lo evaluaron con un 10 un 33%, y otro 9 con un 33% ubicándolos en un valor de significancia de “muy efectivo”. Para la influencia de los

comités en decisiones políticas y programas o políticas públicas un 67% lo evaluó con un 9 para cada caso ubicándose en un valor de significancia de “muy influyente”⁵⁷.

Tabla 13
Órganos estables de participación ciudadana

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
12	Tiempo participando en la gestión pública	8 años	1	33
		7 años	1	33
13	Papel de los comités	Enlace con las autoridades / dependencias	3	43
		Facilita la comunicación con el municipio	2	29
14	Efectividad de los comités	Muy efectivo	1	33
		Muy efectivo	1	33
15	Influencia del comité en decisiones políticas	Muy influyente	2	67
16	Influencia del comité en programas o políticas públicas	Muy influyente	2	67
17	Conoce el comité de obras públicas	Sí	3	100

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios.

3.6 AGENTES PARTICIPATIVOS

3.6.1 Representación Social de la Participación Ciudadana

La muestra de entrevistados de los agentes participativos de Escobedo, consta de ocho miembros de la sociedad civil que cumplan con el perfil⁵⁸ para ser encuestados.

Las palabras asociadas al ítem o palabra estímulo de participación ciudadana, por los sujetos de la muestra de agentes participativos fueron principalmente las siguientes y se ordenan en valor a la frecuencia mencionada, donde esencialmente se asocia a “preocupación por la colonia, reportando, elecciones y participar”.

⁵⁷ Ver anexo 3: Escalas tipo Likert.

⁵⁸ Ser miembros activos de los comités de auditoría ciudadana de cada zona clasificada del municipio: zona 1, zona 2, zona 3, zona 4 (equivalentes a las zonas geográficas de norte, sur, oriente y poniente).

CUADRO 26. Asociación semántica Agentes Participativos-Escobedo

Respuestas	Frecuencia
Preocuparme por mi colonia	5
Reportando	5
Elecciones	4
Participar	4
Inclusión	2
Cooperación	2
Ayudando	1
Influir en las decisiones	1

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

En la siguiente etapa del instrumento, en el método de jerarquización se les pidió a los sujetos que seleccionaran por orden de importancia cual era la palabra más asociada a la palabra estímulo. Donde la palabra más importante sería equivalente al número 1 y así en orden ascendente la menos importante serían numeradas con el número 2 y 3, es importante subrayar que las palabras de la primera etapa asociadas de manera espontánea vuelven a ser seleccionadas en la etapa de jerarquización, etapa en la que el sujeto tiene la capacidad de mayor reflexión, estas palabras también tienen frecuencias altas como se puede apreciar en la tabla siguiente.

CUADRO 27. Jerarquización semántica Agentes Participativos-Escobedo

Respuestas	Frecuencia
1. Elecciones	4
2. Reportando	3
3. Participar y preocuparme por mi colonia	2 c/u

Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los entrevistados

En el siguiente cuadro se expone el rango de medio de aparición de cada palabra asociada a la palabra estímulo:

representación sobre “participación ciudadana” de los agentes participativos. Donde la representación de la participación ciudadana lo perciben como “preocupándose por la colonia los individuos tienden a participar mediante el reporte”.

La palabra del cuadrante superior derecho: “elecciones” fue mencionada en tercer lugar, por lo cual conforma la primera periferia, y vendrían a completar el núcleo central de la representación. En su constructo cognitivo la palabra estímulo la asocian a “participar a través de las elecciones”.

Las palabras del cuadrante inferior izquierdo: “cooperación, ayudando e influir en las decisiones”, completando la idea de que la buena participación “requiere ayuda para la cooperación con la capacidad de influir en las decisiones”.

La palabra del cuadrante inferior derecho: “inclusión”, se ubica en la segunda periferia de la representación, completando la idea de que la participación ciudadana “requiere de inclusión”.

Podemos inferir en que existe en el núcleo central de la asociación semántica congruencia con el significado del discurso extraído de la asociación libre al ítem de participación ciudadana.

“Lo que yo entiendo es lo que yo hago, es decir, yo soy una ciudadana y participo, por ejemplo, yo me preocupo por mi colonia y algunas colonias alrededor de la mía, participo porque me preocupo, sino me interesa yo me imagino que yo no daría reporte, no habría un cambio en mi colonia, no pasaría nada porque no sabría el municipio que necesito algo, participar es de que tu estés al tanto y estés reportando lo que necesitas, lo que ves” (Informantes)

Estos textos se realizaron bajo el análisis de contenido y se presentan sólo unos fragmentos que apoyan estas respuestas de la asociación libre, además que sirve como

triangulación de datos con respecto a la frecuencia de las palabras asociadas a la participación ciudadana, el valor jerárquico y la dinámica de la representación.

3.6.2 Participación Ciudadana Institucionalizada

La tabla 14 muestra la percepción que tienen los agentes participativos acerca de la participación ciudadana institucionalizada, en primera instancia muestra la relación en los procesos de participación entre autoridades y ciudadanos, mencionaron que se da a través de los comités de participación ciudadana⁵⁹ en un 47%, y consideraron como “muy buena relación” con las autoridades en un 33%.

En cuanto a los procesos de toma de decisiones entre autoridades y ciudadanos, lo mencionaron a través de un procedimiento de la siguiente manera: 1) hablan a los comités, 2) llevan un reporte los comités, 3) sirven de intermediarios entre ciudadanos y autoridades competentes, 4) mandan el reporte con la dependencia correspondiente. En cuanto a la manera de hacer llegar las demandas del ciudadano con el municipio, un 37.5% lo hace a través de llamadas telefónicas y un 31% en reuniones con los comités de participación ciudadana.

Para el caso de la evaluación de la efectividad de las demandas ciudadanas , un 50% lo evaluó con un 9 ubicándose en un valor de significancia de “muy efectivo”. En cuanto al papel que desarrolla el municipio en la promoción de la participación ciudadana, un 50% lo calificó como “bueno”.

⁵⁹ Se seleccionaron los comités de auditoría ciudadana, debido a que no existe otra manera de participar en el municipio, si nos referimos a instrumentos de forma permanente, de características institucionales estables por la normativa correspondiente al municipio.

Tabla 14
*Participación ciudadana
 institucionalizada*

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
4	Relación en los procesos de participación entre autoridades y ciudadanos	A través de los comités de participación ciudadana	7	47
		Muy buena relación	5	33
5	Procesos de toma de decisiones entre autoridades y ciudadanos	1. Hablan a los comités	8	25
		2. Levantan un reporte los comités	8	25
		3. Servimos de intermediarios entre ciudadanos y autoridades competentes	8	25
		4. Mandamos el reporte con la dependencia correspondiente	8	25
6	Maneras de hacer llegar demandas ciudadanos al municipio	Llamadas telefónicas	6	37.5
		Reuniones con los comités de participación ciudadana	5	31
7	Efectividad de que se lleven a cabo las demandas ciudadanas	Muy efectivo	4	50
8	Papel que desarrolla el municipio en la promoción de la participación ciudadana	Bueno	6	50
9	Evaluación de la promoción de la participación ciudadana municipal	Muy importante	4	50

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevista hacia agentes participativos.

3.6.3 Participación Ciudadana

La tabla 15 muestra la percepción y opinión de la participación ciudadana en el municipio, en primera instancia los factores que mejorarían la participación ciudadana, un 31% mencionó que se necesita retroalimentación constante por parte de las autoridades hacia las demandas y necesidades establecidas con ellos, mientras que el 25% mencionó que es necesaria más promoción de la participación ciudadana. Por el contrario, los factores que la dificultan, un 22% mencionó la falta de tiempo para involucrarse en los procesos de decisiones colectivas, mientras que un 17% mencionó la apatía y en el mismo porcentaje el individualismo del ciudadano. Para el caso de los temas en los cuales los ciudadanos pueden involucrarse de manera más fácil, un 47% menciono los servicios públicos (luz, agua, bacheo, vialidad,

mantenimiento de parques, etc) y otro 35% menciona los temas de seguridad (policías). Por el contrario, los temas de mayor dificultad ciudadana, un 55% mencionaron que los temas financieros son los de mayor dificultad.

Tabla 15
Participación ciudadana

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
10	Factores que mejorarían la participación ciudadana en el municipio	Retroalimentación	5	31
		Más promoción	4	25
11	Factores que dificultan la participación ciudadana en el municipio	Falta de tiempo	5	22
		Apatía	4	17
		Individualismo	4	17
18	Temas de fácil involucramiento ciudadano	Servicios públicos	8	47
		Seguridad	6	35
18	Temas de difícil involucramiento ciudadano	Temas financieros	6	55

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevista hacia agentes participativos.

3.6.4 Órganos Estables de Participación Ciudadana

La tabla 16 muestra la percepción y opinión que tienen los agentes participativos acerca de los órganos estables de participación ciudadana, en primera instancia el papel de los comités, un 24% mencionó que son enlaces con las autoridades y dependencias, así como calificándolas de “excelentes” en el mismo porcentaje, mientras que un 20% considera que ayudan para los servicios públicos primarios.

En cuanto a la efectividad de los comités, lo evaluaron con un 10 en la escala un 75% ubicándolo en un valor de significancia de “muy efectivo”. Para el caso de la influencia de los comités en las decisiones políticas un 50% lo calificó con un 9 en la escala ubicándose en un valor de significancia de “muy influyente”. Para el caso de la influencia del comité en los

programas o políticas públicas, un 25% lo califico con 10 y otro 25% con un 9 ubicándolos a los dos rubros con un valor de significancia de “muy influyentes”⁶⁰.

Tabla 16
*Órganos estables de participación
ciudadana*

Pregunta	Tema	Categoría	Frecuencia	%
12	Tiempo participando en la gestión pública	6 años	2	25
		4 años	2	25
13	Papel de los comités	Enlace con las autoridades / dependencias	6	24
		Excelentes	6	24
		Ayuda para servicios públicos / primarios	5	20
14	Efectividad de los comités	Muy efectivo	6	75
15	Influencia del comité en decisiones políticas	Muy influyente	4	50
16	Influencia del comité en programas o políticas públicas	Muy influyente	2	25
		Muy influyente	2	25
17	Conoce el comité de obras públicas	No	6	75

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevista hacia agentes participativos.

3.7 ANÁLISIS COMPARATIVO

3.7.1 MONTERREY: TABLAS COMPARATIVAS (TC) ENTRE FUNCIONARIOS Y AGENTES PARTICIPATIVOS

A partir de este punto se presentaran cinco tablas comparativas para el municipio de Monterrey, donde se podrá apreciar de manera clara y concisa, las diferencias significativas de las respuestas entre los funcionarios públicos y los agentes participativos clave. Las tablas se dividirán en cinco columnas, la primera columna será la variable en cuestión y las diferentes dimensiones⁶¹ que se pretendían conocer. La segunda columna serán las respuestas de los funcionarios públicos. La tercera columna será el porcentaje de dichas respuestas. La

⁶⁰ Ver anexo 3: Escalas tipo Likert “Influencia e Incidencia”.

⁶¹ Factores que han favorecido la puesta en marcha de la participación ciudadana, factores que la han impedido, medidas que podrían mejorar la participación ciudadana, temas de fácil involucramiento ciudadano, temas de difícil involucramiento ciudadano y grupos efectivos para hacer llegar sus demandas.

cuarta columna serán las respuestas de los agentes participativos. La quinta columna será el porcentaje de dichas respuestas.

3.7.2 TC⁶² de PC

La tabla 17 muestra en primera instancia las diferencias de los factores que han favorecido la puesta en marcha de la participación ciudadana, los funcionarios consideran que la inclusión del ciudadano en reglamentos municipales, el interés del ciudadano para solucionar sus problemas y transparentar la gestión pública municipal es lo que han aumentado de alguna manera que los ciudadanos participen, mientras que para las ONG's y A.C. encuestadas, el papel de la tecnología y las redes sociales es lo que consideran las han ayudado.

Es decir, las respuestas de los funcionarios van encaminadas meramente a obligaciones normativas⁶³ donde se les exige en la misma llevar acabo lo mencionado y como servidores públicos es una obligación transparentar⁶⁴ la misma gestión pública. En cuanto a las ONG's y A.C., les ha favorecido el estar comunicados por medio de las redes sociales y enterarse en tiempo real de ciertos acontecimientos de interés, ya sea para exigir la rendición de cuentas, la renuncia de funcionarios con presión social, haciendo manifestaciones y reuniones en puntos estratégicos por medio de eventos, así como la difusión de información a través de sus cuentas.

Por el contrario, los factores que han impedido la puesta en marcha de la participación ciudadana, los funcionarios consideran que la apatía, la falta de educación cívica y la falta de voluntad política, son elementos que dificultan en gran medida el progreso de la participación.

⁶² Tabla comparativa.

⁶³ Reglamento de Participación Ciudadana de Monterrey: Capítulo tercero, sección primera; Artículo 16, Fracción V, VI, X y XIII.

⁶⁴ Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Monterrey: Capítulo III; Artículo 11. Capítulo XII; Artículo 24, Fracción III.

En palabras de un funcionario público del consejo consultivo de seguridad y servicios públicos:

“Mira, creo que uno de los elementos que nosotros nos topamos mucho fue la apatía, eso es terrible... el hecho de que también, creo que ha faltado mucho, nosotros lo comentábamos mucho, es con el tema de educación, por ejemplo, el que en las escuelas ya no hubiera civismo.. el civismo nos ayudaba mucho a ser participativos, a ayudar a la gente, al estar al frente, a dirigir grupos, hablar frente a personas y creo que a lo largo de lo que hemos eliminado, la gente y principalmente los niños han sentido ese digamos ‘hueco’ ese espacio y al final la apatía hacia los gobiernos está tremendo” (Entrevista realizada en Abr/2015)

En cuanto a las ONG’s y A.C., consideran que la falta de tiempo es y sigue siendo un factor de impedimento constante para la sociedad civil, el poder involucrarse en procesos de participación y toma de decisiones.

Con estas respuestas podemos inferir en lo siguiente, la apatía que los funcionarios perciben, donde la sociedad civil no tiene educación cívica de calidad para poder mejorar su entorno inmediato mediante procesos participativos o de presión social, agregando que aunque los intentos por parte de ONG’s, A.C. y de algunos diputados del H. Congreso del Estado han tratado de llevar a cabo la creación de una iniciativa de ley de participación ciudadana que refuerce los derechos y obligaciones bilaterales de ciudadanos como de funcionarios públicos, existe poca voluntad política para llevarse a cabo, añadiendo que en una sociedad de mercado, la falta de tiempo de los ciudadanos no es más que el reflejo de las jornadas laborales, donde una vez terminado su horario de trabajo, prefieren pasar lo que les queda de tiempo libre con sus familias, descansando o haciendo otra cosa de interés, pues están exhaustos como para involucrarse en procesos de participación, además que no existen

diferencias significativas de la normativa destinada a institucionalizar la participación, ambos sistemas políticos municipales están carentes de normativas incluyentes e incidentes en la formación de la agenda local, puesto que están hechas para que la participación quede meramente en opiniones, quejas y observaciones no incidentes bajo la perspectiva teórica de la democracia participativa.

Para las medidas que podrían mejorar la situación de la participación ciudadana, los funcionarios consideran que la difusión y concientizar al ciudadano de la importancia de participar, la comunicación permanente con la sociedad civil y escuchar sus problemas y propuestas de solución. En cuanto a las ONG's y A.C., consideran que consensar opiniones mediante herramientas en línea, educando a la ciudadanía a que participe y difundiendo información de cómo los ciudadanos pueden participar, podría mejorar la realidad. En palabras de un miembro de la sociedad civil del IMPLANC:

“Alguna estrategia pudiera ser, la manera de consensar esas opiniones de los ciudadanos con herramientas que inclusive pudieran ser en línea y que en algún momento de tu actividad te permitiera estar en contacto continuo, ese posiblemente pudiera ser un camino, creo que ahorita con las actividades del día a día, los tiempos, las distancias también de la misma ciudad, el desplazamiento, es difícil estar concentrado presencialmente, habría que estar en la búsqueda de otro tipo de participación mediante otros instrumentos, pudiera ser” (Jun/2015)

Son evidentes las similitudes entre ambas partes, se puede inferir que tanto ONG's, A.C. y funcionarios públicos, perciben la necesidad de educar al ciudadano cívicamente, así como la difusión de medios en los que el ciudadano pueda participar y que conozca el impacto de su participación. El uso de la tecnología y las redes sociales, puede cambiar la manera de consensar opiniones, si se utiliza de forma responsable, recordemos que el

municipio de Monterrey intento llevar esto a cabo con su aplicación llamada “Monterrey”, sin embargo, la aplicación tuvo un costo excesivamente caro y fue y sigue siendo deficiente, en términos de uso y capacidad de respuesta, si se compara con lo que costo⁶⁵ y los procesos legales en contra de dicha administración por el exceso de gastos en la aplicación.

Los temas de fácil involucramiento ciudadano, tanto los funcionarios como las ONG’s y A.C., consideran que es en los servicios públicos donde la ciudadanía más participa, y por el contrario los de mayor dificultad son los temas presupuestales, financieros y medio ambientales para ambos. En palabras de un miembro funcionario del IMPLANC:

“En el tema que creo que siempre van a participar mucho es en el tema de servicios públicos, es un tema de cien para ellos, para los vecinos siempre es más fácil hablar de... es que me falta un policía, me falta una luz o el parque, queremos que le den una pintada, necesitamos deshierbe, siempre los temas de servicios públicos son de proximidad inmediata con el ciudadano y no batallan nada en contentártelos”
(Jul/2015)

En palabras de un miembro de la sociedad civil del consejo de servicios públicos:

“Si, debe de haber temas más fáciles, porque yo creo que como ciudadanos en nuestro día a día, dominamos más algunos aspectos como puedan ser de la misma ciudad, porque nos desplazamos y somos usuarios de la ciudad, en las cuestiones inclusive de la seguridad, porque es un tema que también nos preocupa para nuestras familias y en cambio otros temas que a lo mejor no nos preocupamos tanto porque no vemos los impactos negativos que nos puedan causar en determinado momento, como pudieran ser las cuestiones de la sustentabilidad”

⁶⁵ <http://hipertextual.com/2016/03/app-monterrey-inservible>

Es decir, para que podamos hablar realmente de una democracia participativa, tenemos que entender que tiene que existir una sociedad civil organizada, consciente de su capacidad de cambiar la realidad de su entorno inmediato, capaz de poder gestar presupuestos asignados para el beneficio social. Estos elementos no existen en la sociedad civil actualmente, aunque si es verdad que existen grupos de colonos que tienen dicha capacidad, no lo son en su totalidad, por lo que nos comentaba el Director de Participación Ciudadana:

“Existe un riesgo latente de aprobar el presupuesto participativo en Monterrey, puesto que los ciudadanos no tienen la capacidad de llevar a cabo dicho elemento, por lo que sólo los más organizados podrían llegar hacer uso de ello y existe el riesgo de que en algunas colonias se lleve a cabo la voluntad de la minoría más organizada sobre la voluntad de la mayoría” (Jun/2015)

Aunque si bien es preciso señalar que los partidos políticos operan de esta manera, la voluntad de la minoría sobre la de la mayoría no organizada, tal vez de allí el miedo de perder ese presupuesto que los partidos políticos y funcionarios públicos asignaban libremente en sus respectivas administraciones.

Con respecto a los grupos más efectivos para hacer llegar sus demandas al municipio, tanto funcionarios como las ONG's y A.C., concuerdan en que son los vecinos agrupados quienes pueden ser más efectivos para llevar a cabo sus demandas e intereses. Esto comprueba que los grupos de ciudadanos organizados pueden llevar a cabo sus exigencias de manera efectiva, siempre y cuando estén organizados.

TABLA 17. Comparativa de participación ciudadana de funcionarios y agentes participativos de monterrey

PARTICIPACIÓN CIUDADANA	FUNCIONARIOS	%	AGENTES PARTICIPATIVOS	%
Factores que han favorecido la puesta en marcha de la PC	-Inclusión del ciudadano en la modificación y creación de reglamentos municipales	26	-La tecnología y las redes sociales	50
	-Interés del ciudadano para la solución de sus problemas	21		
	-Transparentar la gestión pública	16		
Factores que han impedido la puesta en marcha de la PC	-Apatía	23	-Falta de tiempo	50
	-Falta de educación cívica	23		
	-Falta de voluntad política	18		
Medidas que podrían mejorar la PC	-Difusión y concientizar al ciudadano la importancia de participar	25	-Consensar opiniones mediante herramientas en línea	28
	-Comunicación permanente con la sociedad civil	20	-Educar a la ciudadanía a que participe	22
	-Escuchar sus problemas y propuestas de solución	20	-Difusión de información de cómo se puede participar	22
Temas de fácil involucramiento ciudadano	-Servicios públicos (luz, agua, bacheo, vialidad, mantenimiento de parques)	53	-Servicios públicos (luz, agua, bacheo, vialidad, mantenimiento de parques)	53
Temas de difícil involucramiento ciudadano	-Presupuestales	46	-Financieros	27
	-Medio ambientales	38.5	-Medio ambientales	27
Grupos efectivos para hacer llegar sus demandas	1. Vecinos agrupados	80	1. Vecinos agrupados	60
	2. Consejos ciudadanos	30	2. Consejos ciudadanos	20
	2. Partidos políticos	30	2. Vecinos agrupados	20
	3. ONG de promoción de los derechos humanos	20	2. ONG de promoción de los derechos humanos	20
	3. Consejos ciudadanos	20	3. Partidos políticos	20
	3. Partidos políticos	10	3. ONG de promoción de los derechos humanos	20
			3. Consejos ciudadanos	10

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios y agentes participativos.

3.7.3 TC de Marco Regulator

La tabla 18 muestra en primera instancia el nivel de conocimiento de las normativas encaminadas a promover la participación ciudadana del municipio de Monterrey, para el caso de los funcionarios, sobresale un nivel alto de conocimiento, mientras que para los agentes participativos impera el nulo conocimiento.

Cuando se les preguntaba que mencionaran los reglamentos que conocían, los funcionarios mencionaban mayormente el Reglamento de Participación Ciudadana de

Monterrey y el Reglamento de Acción Comunitaria, mientras que los agentes participativos mencionaron con un grado de significancia mayor el Reglamento de Participación Ciudadana.

Con respecto a la opinión de dichas normativas, los funcionarios las consideran buenas e instrumentos indispensables para promover la participación ciudadana, sin embargo, para el caso de los agentes participativos, en un porcentaje mayor no tenían una opinión clara de estas normativas y en muchos casos no contestaban pues no las conocían a profundidad. En palabras de un miembro funcionario del consejo consultivo de servicios públicos:

“Son instrumentos indispensables para promover la participación ciudadana en los planes, programas y obligaciones que tienen a su cargo el Municipio. Además, son una vía permanente de comunicación entre la Autoridad Municipal y los vecinos, ya que dan a conocer las necesidades y problemas de su colonia o fraccionamiento y proponer alternativas de solución” (Ago/2015)

Para el mejoramiento de las normativas de participación ciudadana, los funcionarios consideraron que incentivando al ciudadano a que participe y considerando las propuestas de solución de los ciudadanos, se podrían reforzar y mejorar dichas normativas, nuevamente para el caso de los agentes participativos, la mayoría no sabían que contestar, por el desconocimiento normativo de sus alcances o limitaciones con respecto a la participación ciudadana. En palabras de un miembro funcionario del consejo consultivo de transparencia:

“Creo que tenemos que prácticamente empezar a medio obligar a los ciudadanos a que participen” (Jul/2015)

Los aspectos que limitan la participación, los funcionarios consideran que, el que no exista una Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Nuevo León y la poca voluntad política de funcionarios, limita enormemente que se lleve a cabo una participación ciudadana

efectiva y consciente, para el caso de los agentes participativos nuevamente no tenían claro que aspectos la podrían estar limitando por lo que no contestaron en un porcentaje mayor los encuestados. En palabras de un miembro funcionario de la comisión de participación ciudadana:

“Creo que con los reglamentos que tenemos vamos por buen camino y pues ya viendo las carencias o limitaciones de ciertos aspectos, se irían modificando según la necesidad, aunque si es necesaria una ley de participación ciudadana aquí en Nuevo León, pero es muy difícil porque no existe voluntad política por parte del grupo parlamentario para llevarla a cabo” (Ago/2015)

Con estas respuestas podemos percatarnos de la evidente necesidad de que este regulada la participación ciudadana, pero no en términos de limitarla u obstruirla, sino en términos normativos y legales donde estén claros los instrumentos de participación, derechos, obligaciones, alcances y limitaciones para el ejercicio efectivo de la participación ciudadana. Sin una ley de participación en la que respaldarse los ciudadanos ante actos posibles de corrupción por parte de funcionarios públicos o instituciones con una revocación de mandato, rendición de cuentas llevado por una contraloría de ciudadanos o por el hecho de querer llevar a cabo el uso del plebiscito o referéndum, sin estas garantías establecidas de facto en la normativa o ley, difícilmente podemos hablar de una democracia participativa e incluso si las tuviéramos actualmente, el camino por recorrer es muy largo si consideramos que en el Distrito Federal ya tienen estos mecanismos desde hace más de quince años, además tanto funcionarios como ONG's consideran y/o perciben que el nivel cívico de participación es muy bajo en Nuevo León.

TABLA 18. Comparativa de marco regulador de Funcionarios y Agentes Participativos de Monterrey

MARCO REGULADOR	FUNCIONARIOS	%	AGENTES PARTICIPATIVOS	%
Conocimiento de las normativas de PC	-Alto -Medio	40 30	-Nada -Alto	30 20
Mención de reglamentos	-Reglamento de PC -Reglamento de acción comunitaria	47 24	-Reglamento de PC	50
Opinión de normativas	-Son buenas -Instrumentos indispensables para promover la PC	47 24	-No sabe/ No contesta	75
Mejoramiento de las normativas	-Incentivando al ciudadano a que participe -Considerando las propuestas de los ciudadanos	40 33	-No sabe/ No contesta	50
Aspectos que limitan la PC	-No existe una Ley de PC -Poca voluntad política	47 33	-No sabe / No contesta	50

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios y agentes participativos.

3.7.4 TC de Órganos Estables de PC

En primera instancia muestra el conocimiento que tienen los sujetos de los espacios permanentes de pc, tanto los funcionarios como agentes participativos mencionaron con mayor frecuencia el Instituto de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey (IMPLANC) y el consejo consultivo para el desarrollo sustentable, y en ambos casos concuerdan en la reunión periódica de asuntos de interés o a tratar de una vez al mes.

No es una cuestión de mera coincidencia que estos dos consejos consultivos tengan más mención que los otros, en su creación normativa estos dos consejos particularmente tienen más atribuciones que los demás debido a la diversidad de temas⁶⁶ que manejan en su agenda como desarrollo urbano, asentamientos humanos, de movilidad, infraestructura, cuidado ambiental, recuperación de áreas verdes, espacios públicos y materias relacionadas, por lo que sobresalen de manera significativa. Además, en palabras del Director de Participación Ciudadana: “Muchos de los consejos consultivos sólo están a manera de modo, sólo porque la ley o el reglamento se los exige, pero unos hacen más que otros”

⁶⁶ Ver para el IMPLANC el acta #7 del 8 de marzo de 2013 y para el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable el acta #17 del 13 de junio de 2013.

Con respecto al funcionamiento de los consejos consultivos y el proceso de toma de decisiones, funcionarios públicos y agentes participativos concuerdan en que emiten opiniones, consejos y observaciones a través de la búsqueda del consenso.

Dichas respuestas concuerdan con las atribuciones de los consejos consultivos ciudadanos del reglamento de participación ciudadana⁶⁷, sin embargo, en el Artículo 37° del mismo reglamento están redactadas en quince fracciones las atribuciones y obligaciones de los consejos consultivos, mismos que en ningún momento de las entrevistas realizadas para funcionarios y agentes participativos fueron mencionadas como conocimiento de dichas atribuciones, salvo a los antes mencionados de emitir opiniones, consejos y observaciones, que sólo son dos de las quince atribuciones y obligaciones competentes. Lo que nos lleva a pensar que si bien se reúnen los consejos consultivos una vez al mes para hablar sobre algún tema con particular prioridad, tanto miembros funcionarios como de la sociedad civil desconocen alrededor del 80% de sus atribuciones.

TABLA 19. Comparativa de órganos estables de pc de Funcionarios y Agentes Participativos de Monterrey

ORGANOS ESTABLES DE PC	FUNCIONARIOS	%	AGENTES PARTICIPATIVOS	%
Conocimiento de espacios permanentes de PC	-IMPLANC	24	-IMPLANC	27
	-Consejo consultivo para el desarrollo sustentable	21	-Consejo consultivo para el desarrollo sustentable	20
	-Consejo consultivo de seguridad y servicios pub	17	-No sabe/ No contesta	20
Frecuencia de reunión	-Una vez al mes	50	-Una vez al mes	44
			-No sabe/ No contesta	33
Funcionamiento del consejo	-Emitiendo opiniones, consejos y observaciones	59	-Emitiendo opiniones, consejos y observaciones	33
			-Se levanta una minuta de observaciones	25
Proceso de toma de decisiones	-Emitiendo opiniones, consejos, observaciones y medidas de acciones futuras	47	-Emitiendo opiniones, consejos y observaciones	45
	-Búsqueda del consenso	23.5	-Búsqueda del consenso	27

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios y agentes participativos.

⁶⁷ Capítulo cuarto: Artículo 28°, Artículo 37°, Fracción: I y II.

3.7.5 TC de PCI

La tabla 20 muestra en primera instancia la función del Programa de Acción Comunitaria (PAC) del municipio de Monterrey, para los funcionarios es el enlace directo entre ciudadanos y municipio, así como tejedores sociales en la comunidad. En palabras de un miembro funcionario del IMPLANC:

“El PAC mira... tiene varias herramientas, tiene varias vertientes, varias misiones que cumplir, una de las primeras es ser el enlace directo hacia con el municipio y creó que es la más valiosa, el hecho número dos sería el que los puedan organizar y que juntan a vecinos y no nada más los tienen allí pasivos, sino que los juntan con el motivo de empezar a aprender a organizarse y empezar a tener está participación ciudadana en aras de no nada más exigir, sino en aras de exigir, comprender y de participar, si osea, los que son miembros del PAC se vuelven digamos que los portavoces de las colonias, hacía con el municipio, necesidades públicas como con temas de servicios: iluminación, vialidades, parques, seguridad, etc... entonces estos comités que hacen de acción comunitaria se vuelven los portavoces de sus propias colonias hacía con los municipios” (Entrevista realizada en Mayo de 2015)

Sin embargo, para los agentes participativos la mayoría no sabía acerca del PAC y otro importante porcentaje lo consideraban como un programa de proselitismo político. En cuanto a su desempeño en la promoción de la participación ciudadana, los funcionarios lo evaluaron como muy importante, mientras que para los agentes participativos, fue nada importante y moderadamente importante. En palabras de un miembro del consejo consultivo para el desarrollo urbano sustentable:

“Para los políticos del PAN el PAC es su estrella de oro, no solamente porque hasta en el nombre tienen similitud, sino porque los comités vecinales tienen que estar bajo la estructura del PAC y a veces sólo los reúnen para la foto con el alcalde o de alguna obra pública, a como yo lo veo eso es proselitismo político convenciendo a las personas a cambiar de preferencia política”

Para el caso de la función de la Dirección de Participación Ciudadana, para los funcionarios y agentes participativos concuerdan en que es la encargada de promover la creación de comités vecinales y juntas vecinales y de organizar los comités de participación ciudadana en las colonias. En palabras de un miembro funcionario del consejo de seguridad pública:

“Se encargan de llevar un registro de los comités de participación ciudadana en las colonias y promueven, por ejemplo, si en alguna colonia no existen juntas vecinales y la dirección de participación ciudadana se da cuenta de ello, busca acercarse a la colonia para que se forme un comité o junta vecinal, para que puedan tener un enlace con el municipio”

En cuanto a su desempeño en la promoción de la participación ciudadana, los funcionarios la evaluaron como “muy importante”, mientras que para los agentes participativos fue evaluado de una manera negativa “moderadamente importante y nada importante”⁶⁸.

Con respecto a las ventajas de la PCI, los funcionarios consideran que transparenta los procesos públicos y el hecho de que este reglamentada por normas y no lo pueda quitar otra

⁶⁸ Ver anexo 3: Escalas tipo Likert “evaluación de la participación”.

administración municipal, para los agentes participativos consideran que legitima la función pública y podría de algún modo, llevarse a cabo la colaboración activa para direccionar las políticas públicas.

En cuanto a los beneficios de aumentar la PCI, los funcionarios creen que al aumentar la PCI, el ciudadano podría contar con los conocimientos de políticas públicas, conocimiento de los límites institucionales, de la problemática de su entorno y del seguimiento de sus propuestas. Para el caso de los agentes participativos consideran que podría garantizar la buena toma de decisiones de los funcionarios. Es interesante como resulta benéfico en algunas ocasiones la percepción de los instrumentos si estos se usaran correctamente, si se ampliaran sus funciones, o se involucrara más la sociedad en ellos, pero en la actualidad estos instrumentos no garantizan este supuesto.

Podemos inferir en que si bien para los funcionarios públicos el PAC y la Dirección de Participación Ciudadana están evaluados de manera positiva, la percepción de los agentes participativos es la contraria, son evaluados de manera negativa y en el caso del PAC es vista por un porcentaje del 20% como un programa para hacer campaña política a favor del Partido Acción Nacional (PAN) y un 33% no sabe que funciones realiza, por lo que existe desconfianza y una dudosa calidad de dichas instituciones referente a la promoción de la participación ciudadana en la ciudad dentro de un marco democrático.

TABLA 20. Comparativa de participación ciudadana institucional de Funcionarios y Agentes Participativos de Monterrey

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONAL	FUNCIONARIOS	%	AGENTES PARTICIPATIVOS	%
Función del PAC	-Enlace directo entre ciudadanos y municipio	30	-No sabe/ No contesta	33
	-Tejedores sociales	26	-Proselitismo político	22
Desempeño del PAC en la promoción de la PC	-Muy efectivo	60	-Nada efectivo	37.5
			-Moderadamente efectivo	37.5
Función de la DPC	-Promover la creación de comités y juntas vecinales	37.5	-Organizar y gestionar los comités y juntas vecinales	37.5
	-Organizar y gestionar los comités de PC en las colonias	25	-Llevar un registro de las asociaciones civiles	37.5
Desempeño de la DPC en la promoción de la PC	-9 “Muy importante”	30	-5 “Moderadamente importante”	37.5
	-8 “Importante”	30	-4 “Moderadamente importante”	37.5
	-7 “Importante”	30	-6 “Moderadamente importante”	12.5
	-10 “Muy importante”	10	-0 “Nada importante”	12.5
Ventajas de la PCI	-Transparencia en los procesos	33	-Legitimar la función pública	38
	-Regulada por normas y reglamentos	20	-Colaboración activa para direccionar las políticas públicas	23
Beneficios de aumentar la PCI	-Ciudadanos con conocimientos de políticas públicas, límites institucionales, problemática de su entorno y seguimiento de sus propuestas	48	-Garantizar la buena toma de decisiones de los funcionarios	50
	-Legitimar las acciones gubernamentales	24		

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios y agentes participativos.

3.7.6 TC del Papel de los Agentes Participativos en Procesos Participativos

Los funcionarios y los agentes participativos concuerdan en que las ONG's y A.C. juegan un papel de mucho análisis crítico, propositivas y participativas en los procesos participativos de toma de decisiones.

En cuanto a la influencia de ONG's y A.C. en la toma final de decisiones políticas, en la incidencia de formulación de políticas públicas, la evaluación de los funcionarios se ubicó en una significación de rango numérico de “influyentes”, de igual manera para la influencia de los consejos consultivos en la toma final de decisiones políticas y la incidencia en la formulación de políticas públicas se ubicó en una significancia de “incidentes e influyentes”.

Por el contrario la influencia de ONG's y A.C. en la toma final de decisiones políticas, en la incidencia de formulación de políticas públicas, la evaluación de los agentes

participativos se ubicó en una significación de “poco influyentes y poco incidentes”, de igual manera para la influencia de los consejos consultivos en la toma final de decisiones políticas y la incidencia en la formulación de políticas públicas se ubicó en una significancia de “poco influyentes y poco incidentes”.

Con estos datos podemos inferir en que si bien los funcionarios perciben que los instrumentos institucionales o canales para que se lleve a cabo el dialogo y el debate con la sociedad civil, asociaciones y ONG’s, son vistos como instrumentos efectivos de participación ciudadana para la toma de decisiones políticas, para las ONG’s y A.C. es lo contrario, es decir, la percepción que ellos tienen de cuanto pueden influir en esas decisiones, las catalogan de manera negativa o poco incidente en la praxis, donde no se puede influir, ni incidir de manera significativa para la toma de decisiones políticas.

TABLA 21. Comparativa del papel de los agentes participativos de Funcionarios y Agentes Participativos de Monterrey

AGENTES PARTICIPATIVOS	FUNCIONARIOS	%	AGENTES PARTICIPATIVOS	%
Papel de ONG’s y A.C. en los procesos participativos	-Mucho análisis crítico	28	-Mucho análisis crítico	37.5
	-Muy propositivas	22	-Participativas	37.5
	-Participativas	17		
Influencia de ONG’s y A.C. en la toma final de decisiones políticas	-7 “Influyente”	70	-3 “Poco influyente	37.5
			-6 “Moderadamente influyente”	25
Incidencia de ONG’s y A.C. en la formulación de políticas públicas	-7 “Incidente”	70	-3 “Poco incidente”	37.5
			-4 “Moderadamente incidente”	37.5
Influencia de los consejos consultivos en la toma final de decisiones políticas	-7 “Influyente”	60	-4 “Moderadamente influyente”	37.5
			-3 “Poco influyente”	25
Incidencia de consejos consultivos en la formulación de políticas públicas	-7 “Incidente”	70	-3 “Poco incidente”	37.5
			-4 “Moderadamente incidente”	25

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios y agentes participativos.

3.7.7 Mecanismos Participativos con Presencia Relevante en el Municipio de Monterrey: Según la Tipología de Font, J.

Para que los ciudadanos puedan intervenir en las políticas públicas no solo deben crearse espacios institucionales inclusivos, sino también dotarlos de la capacidad de competencia necesaria para poder incidir, de algún modo, en las políticas públicas.

Los órganos estables de participación vinculados a las políticas y servicios públicos, se pueden tipificar, atendiendo a criterios funcionales, como consejos consultivos, por lo que su misión principal es “aconsejar, asesorar, consultar y emitir opiniones” (Font, 2001). En consecuencia, su poder de influencia en las decisiones que afectan a las políticas públicas respectivas, es muy limitado, ya que sus acuerdos no son vinculantes para las autoridades político-administrativas, ejerciéndose una participación entendida en términos de información, asesoramiento, consulta y colaboración. En el siguiente cuadro se pueden observar las capacidades anteriormente mencionadas.

**CUADRO 30. Mecanismos Participativos con Presencia Relevante en Monterrey:
Tipología de Font, J.**

Mecanismo	Fase del proceso de actuación pública	Base de la participación	Estado actual
1. Consejo Consultivo Ciudadano de Secretaría de Servicios Públicos	Diagnóstico, Canalización de demandas, Monitoreo, Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
2. Consejo Consultivo de la Secretaría de Desarrollo Económico	Diagnóstico de problemas, Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Mixta	En funcionamiento
3. Consejo Ciudadano del Instituto de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey (IMPLANC)	Consulta, opinión y proposición *En la formulación de políticas y decisiones	Mixta	En funcionamiento
4. Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano Sustentable de Monterrey	Consulta, opinión y proposición *En la formulación de políticas y decisiones	Mixta	En funcionamiento
5. Consejo Consultivo Ciudadano de Inspección y Vigilancia	Diagnóstico, canalización de demandas *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
6. Consejo Directivo del Instituto Municipal de Mujeres Regias	Diagnóstico de problemas, canalización de demandas y formación de programas *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
7. Consejo Ciudadano de Transparencia Municipal	Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
8. Consejo Consultivo del Adulto Mayor	Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
9. Consejo Ciudadano de Honor y Justicia de los cuerpos de Seguridad, Policía y Tránsito	Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
10. Consejo Local de Tutelas	Vigilancia e información *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	Sin información
11. Programa de Acción Comunitaria (PAC) ⁶⁹	Diagnóstico de problemas y canalización de demandas *En el diagnóstico de problemas	Asociativo Territorial por colonias y barrios	En funcionamiento
12. Dirección de Participación Ciudadana	*En el diagnóstico de problemas	Asociativo Territorial por colonias y barrios	En funcionamiento
13. Comisión de Participación Ciudadana	*En el diagnóstico de problemas	Asociativo Sectorial, por consejos y comisiones	En funcionamiento

⁶⁹ Aquí se encuentran los consejos municipales de barrio o distrito, es decir, los consejos ciudadanos y/o comités ciudadanos, para que sean reconocidos por la administración local de Monterrey, tienen que estar bajo el PAC.

Como se puede apreciar en la fase del proceso de actuación pública de los mecanismos de participación ciudadana institucional la mayoría se encuentra en el diagnóstico de problemas, y la base de su participación de la mayoría de los consejos consultivos son de base personal intensiva, pues se les entrega información a los participantes y se basa en la búsqueda de información donde se reúnen periódicamente para discutir sobre temas específicos, posibilitando el acceso a ciudadanos que sean honoríficos, pero en los casos del IMPLANC, del consejo consultivo para el desarrollo sustentable y del consejo consultivo de la secretaría de desarrollo económico lo clasifico mixto, bajo esta tipología, puesto que los miembros de dichos consejos son expertos en temas específicos, algunos son académicos, consultores, ciudadanos honoríficos, también existen miembros de ONG's que forman parte de dichos consejos, y existen también entidades empresariales de distintos ramos. Por lo que compatibilizan diversos sectores.

Font (2001:63) clasifica a los 'consejos consultivos o comisión' como de base asociativa que cuenten con algún tipo de representación municipal y con los representantes de colectivos definidos, la finalidad de la base asociativa es el establecer mecanismos formalizados de diálogo, sin embargo, para el autor la base asociativa significa que sólo permiten el acceso a ciudadanos organizados, pero no es el caso para los consejos del municipio de Monterrey, debido a que no representan realmente a un colectivo en específico porque la conformación de los consejos es a través de convocatorias públicas y puede participar cualquier persona de manera individual si cuenta con la formación necesaria.

Los consejos consultivos por secretaría y los consejos ciudadanos por colonia, sector o distrito (que se encuentran bajo el PAC) se conciben como plataformas de interlocución de los equipos del gobierno local de Monterrey. Se trata, en definitiva, de dotar de un marco formal y estable a su red de interacción con los ciudadanos. Se establecen dos tipos de consejos: los consejos por secretaría y consejos territoriales. Se trata de dos modelos claramente diferenciados. En el caso de Monterrey optan por descentralizarse y crear consejos

ciudadanos en cada secretaría con equipos de gobierno estrictamente políticos; junto al equipo de gobierno, se establecen consejos ciudadanos, compuestos en exclusiva por el modelo de consultivo. Y en el caso de los consejos ciudadanos, optan por crear órganos *ad hoc* de carácter territorial de tipo paritario, con fuerte presencia conjunta de políticos y representantes de entidades.

Para el caso de ambos tipos de consejos se distingue algo en común, existe vinculación ligada a la gestión local, sin ningún tipo de vinculación formal al diseño de políticas generadoras de servicios cogestionados. En relación a los niveles de formalización de los consejos y los criterios de apertura o restricción de acceso se observa una enorme diversidad. En general, los consejos por secretaría presentan grados de formalización y restricción para entrar mucho más altos que los territoriales.

Respecto a los roles jugados por el consejo del IMPLANC y el consejo para el desarrollo urbano sustentable, se observa una clara diferencia entre un número reducido con incidencia semi directa con opinión y voto sobre el diseño de programas o decisiones políticas, y un amplio conjunto de consejos meramente consultivos y deliberativos para las demás secretarías, percibidos por los responsables municipales como espacios de información y legitimación de políticas unilaterales.

Ello ha estado determinado, en gran parte, por el tipo de interacciones en los consejos por parte de los funcionarios públicos que son parte de varios consejos a la vez, donde estos consejos son en general, no conflictivos y con voluntad de acuerdo, pero pocas veces en términos de igualdad, en términos de recursos, conocimientos y tiempo, respecto a los funcionarios municipales que también forman parte de dichos consejos.

Lo que nos dice esta tipología es que los mecanismos institucionales actualmente se encuentran en la fase de acción pública más baja, que es la fase de diagnóstico de problemas, su detección y canalización de demandas. Lo que supone una baja participación en términos de influir en las decisiones políticas y gestión compartida de servicios.

Más allá de estas funciones oficiales que denotan una limitada capacidad de incidencia en las decisiones, los consejos consultivos pueden llegar a desarrollar una importante labor en el debate sobre las políticas públicas, pero todo estará sujeto a la voluntad y del grado de motivación e implicación de los actores intervinientes.

3.8 ESCOBEDO: TABLAS COMPARATIVAS (TC) ENTRE FUNCIONARIOS Y AGENTES PARTICIPATIVOS

A continuación se presentaran tres tablas comparativas para el municipio de Escobedo, donde se manifestaran las diferencias o similitudes de las respuestas entre funcionarios públicos y los agentes participativos. Las tablas se dividirán en cinco columnas, la primera columna será la variable en cuestión y las diferentes dimensiones⁷⁰ que se pretendían conocer. La segunda columna serán las respuestas de los funcionarios públicos. La tercera columna será el porcentaje de dichas respuestas. La cuarta columna serán las respuestas de los agentes participativos. La quinta columna será el porcentaje de dichas respuestas.

3.8.1 TC de PCI

La tabla 22 muestra en primera instancia como se da la relación en los procesos de participación, los funcionarios mencionaron que a través de llamadas telefónicas y ambos sujetos coinciden en que se da también a través de los comités de participación ciudadana. En palabras de un miembro de la sociedad civil:

⁷⁰ Relación en los procesos de participación entre autoridades y ciudadanos, procesos de toma de decisiones, maneras de hacer llegar demandas al municipio, efectividad de que se lleven acabo las demandas ciudadanos, papel que desarrolla el municipio en la promoción de la participación ciudadana, evaluación de la promoción de la participación ciudadana (ejemplo de una variable “Participación ciudadana institucional”).

“Pues a nosotros nos buscan los de los comités y nosotros tratamos de hablar con la gente con nuestra colonia como portavoces de... con las personas de nuestra colonia con todos los que se pueda, tratar de acercar a la gente todo lo que son servicios públicos, la basura, todo, todo lo que se trate del municipio vaya...” (Zona 3)

Con respecto a los procesos de toma de decisiones entre autoridades y ciudadanos, ambos coincidieron en que se da a través de cuatro pasos: 1) Hablan a los comités, 2) Levantan un reporte los comités, y 3) El comité de auditoría ciudadana sirve de intermediario entre ciudadanos y autoridades competentes, 4) Mandan el reporte con la dependencia correspondiente. En palabras de un miembro de la sociedad civil:

“Nosotros hablamos con un comité de participación ciudadana y ellos le pasan mi reporte, aunque nosotros podemos hablar directo para que no halla intermediarios pero pues para eso está ese comité. Ellos hacen el reporte para la dependencia correspondiente ya sea de baches, de luz, de falta de policías, etc...”
(Zona 1)

Para el caso de las maneras de hacer llegar las demandas al municipio, ambos sujetos consideran que es a través de los comités de auditoría ciudadana y por llamadas telefónicas. En palabras de un miembro funcionario de los comités:

“Se dan de manera muy rápida y sencilla, por medio de los comités de auditoría ciudadana y por llamadas telefónicas, ya sean con nosotros o directamente con la secretaría correspondiente, pero casi siempre nos marcan a nosotros para canalizar

sus demandas pues es más fácil y se evitan corajes y problemas al estar pasando el reporte completo con las dependencias”

En cuanto a la efectividad para que se lleven a cabo las demandas ciudadanas, tanto funcionarios como sociedad civil coincidieron en calificarlas como “muy efectivos”.

El papel que desarrolla el municipio en la promoción de la participación ciudadana, los funcionarios consideran que lo transmiten a través de la difusión de información, por medio de propagandas, por la televisión, radio y redes sociales, para los miembros de la sociedad civil en su mayoría lo consideran bueno. En palabras de un miembro de la sociedad civil:

“Bueno, creo que hacen bien su trabajo en involucrarnos en las decisiones que toma el gobierno” (Zona 3)

En cuanto a la evaluación de dicha promoción por parte del municipio, tanto funcionarios como sociedad civil lo evalúan como “muy importante”.

Con respecto si conocen otros métodos para hacer valer su voz, tanto funcionarios como miembros de la sociedad civil coinciden en que es a través de los comités y llamadas telefónicas. En palabras de un miembro de la sociedad civil:

“A través de los comités y por llamadas telefónicas, porque si vas directamente con la secretaría que depende el problema te vas a tardar demasiado y posiblemente te vayan a ignorar y hacértela larga, es mejor por los comités hacen más presión como enlace con el municipio” (Zona 1)

Con estas respuestas podemos inferir en que la columna vertebral de la participación ciudadana en el municipio de Escobedo depende totalmente de los comités de auditoría ciudadana y los comités de participación ciudadana de vecinos, donde los vecinos se juntan en forma de juntas vecinales y existe un comité de participación ciudadana representativo que lleva la demanda formalmente a los comités de auditoría ciudadana los cuales son de carácter institucional y estos hacen presión a las secretarías correspondientes.

Es decir, no existen otros medios que consideren efectivos para poder hacer llegar las demandas con el municipio, sino es a través de dichos comités y llamadas telefónicas para agendar reuniones y reclamar demandas, el alcance de la participación a simple vista es muy poca y en efecto lo es, sin embargo les ha funcionado muy bien, debido a que la percepción que tienen de dichos instrumentos en ambos casos ha sido evaluado de forma muy positiva.

TABLA 22. Comparativa de participación ciudadana institucional de Funcionarios y Agentes Participativos de Escobedo

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONAL	FUNCIONARIOS	%	AGENTES PARTICIPATIVOS	%
Relación en los procesos de participación entre autoridades y ciudadanos	-A través de los comités de PC	37.5	-A través de los comités de PC	47
	-A través de llamadas telefónicas	37.5	-Muy buena relación	33
Procesos de toma de decisiones entre autoridades y ciudadanos	1. Hablan a los comités	25	1. Hablan a los comités	25
	2. Levantan un reporte los comités	25	2. Levantan un reporte los comités	25
	3. Servimos de intermediarios entre ciudadanos y autoridades competentes	25	3. Sirven de intermediarios entre ciudadanos y autoridades competentes	25
	4. Mandamos el reporte con la dependencia correspondiente	25	4. Mandan el reporte con la dependencia correspondiente	25
Maneras de hacer llegar las demandas al municipio	-Llamadas telefónicas	33	-Llamadas telefónicas	37.5
	-Reuniones con los comités de PC	33	-Reuniones con los comités de PC	31
Efectividad de que se lleven a cabo las demandas ciudadanas	-9 "Excelente"	67	-9 "Excelente"	50
Papel que desarrolla el municipio en la promoción de la PC	-Información, propaganda, televisión y radio	30	-Bueno	50
	-Redes sociales	30		
Evaluación de la promoción de la PC	-9 -8	33 33	-9	50

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios y agentes participativos.

3.8.2 TC de Órganos Estables de PC

La tabla 23 muestra en primera instancia el papel que juegan los comités de pc, los funcionarios consideran que facilita la comunicación con el municipio, los miembros de la sociedad civil los consideran excelentes y como una ayuda para los servicios públicos primarios, y en ambos casos tanto funcionarios como sociedad civil coinciden en que funcionan como un enlace con autoridades y dependencias. En palabras de un miembro de la sociedad civil:

“Buenos, para nosotros es un enlace para con nuestras autoridades, para mí como presidente de colonias esta excelente porque se nos facilita un poco a los comités ciudadanos el trabajo de comunicarnos personalmente con cada funcionario, es una ayuda para todo, ya sea para servicios públicos, servicios primarios, para mí excelente” (Zona 1)

En cuanto a la efectividad de los comités tanto funcionarios como miembros de la sociedad civil coinciden en que son “muy efectivos”. Para el caso de la influencia de los comités en decisiones políticas e influencia del comité en programas o políticas públicas, tanto funcionarios como miembros de la sociedad civil coincidieron en evaluarlos en una significación equivalente a “muy influyente”.

Si bien los comités ciudadanos son la base de la participación ciudadana en el municipio de Escobedo, estos mismos son evaluados de manera muy positiva tanto para funcionarios como para miembros de la sociedad civil, en cuanto su efectividad y el papel que desarrollan como enlace entre ciudadanos y municipio.

TABLA 23. Comparativa de órganos estables de participación ciudadana de Funcionarios y Agentes Participativos de Escobedo

ORGANOS ESTABLES DE PC	FUNCIONARIOS	%	AGENTES PARTICIPATIVOS	%
Papel de los comités de PC	-Enlace con autoridades y dependencias	43	-Enlace con autoridades y dependencias	24
	-Facilita la comunicación con el municipio	29	-Excelentes -Ayudan para servicios públicos primarios	24 20
Efectividad de los comités	-10 -9 "Muy efectivo"	33 33	-10 "Muy efectivo"	75
Influencia del comité en decisiones políticas	-9 "Muy influyente"	67	-9 "Muy influyente"	50
Influencia del comité en programas o políticas públicas	-9 "Muy influyente"	67	-9 "Muy influyente"	50

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios y agentes participativos.

3.8.3 TC de PC

La tabla 24 muestra en primera instancia los factores que podrían mejorar la participación ciudadana según la percepción y experiencia de los entrevistados en los procesos participativos, los funcionarios consideran crear conciencia ciudadana y el uso de redes sociales, mientras que los agentes participativos consideran la retroalimentación constante con las autoridades y que se promueva más la participación ciudadana. En palabras de un miembro de la sociedad civil:

“Lo que pasa es que otras colonias pueden decir, no es que nuestra colonia no nos hacen caso, o entra el recelo diciendo esta colonia si les hacen caso, pero no es tanto así lo que pasa, es que el reporte cuando existe uno entra en turno, no es inmediato y la gente no sabe, por decir, si va a tardar dos meses el comité no lo sabe, porque no le dicen y el ciudadano al ver que no se hizo a los dos días pues va a criticar al comité y participan menos... cuando el comité ya hizo su chamba y la secretaría también ya hizo su chamba pero pues hay otro sentir por los ciudadanos porque no saben eso. Yo diría que allí está todo el asunto, si buscáramos puntos a mejorar mira... que haya Feedback (retroalimentación) cuanto se va a tardar, eso es todo, pero si en verdad si

son efectivos pero podrían mejorarse. Y la verdad es que esta es mi forma de ser, no quiero ser atendido, no quiero ser cargado, aventarle todos mis problemas a una persona o a una secretaria, yo prefiero ser parte de la solución. Al acercarse uno al municipio te das cuenta del tamaño de trabajo que traen, y eso es lo que falta “conciencia ciudadana”, y yo sí, yo si me acerco de no sé cuantos más habrá como yo, por eso la importancia de tener un “Feedback” para entender cómo van las cosas, porque si no los vecinos van con las mesas directivas y están causándoles problemas y quejándose de que no funcionan, pero cuando estás del otro lado y estas en las mesas directivas, en los comités de auditoría ciudadana, etc.. es cuando empiezas a entender a tus gobernantes” (Zona 4)

Por el contrario los factores que dificultan la participación ciudadana, los funcionarios consideran que la apatía y la poca conciencia cívica en los ciudadanos, sin embargo, para los agentes participativos, sobresale la falta de tiempo, la apatía, el individualismo ciudadano y el desconocimiento de sus derechos como elementos latentes que dificultan un mayor involucramiento en los procesos de participación. En palabras de un miembro de la sociedad civil:

“La ignorancia de los ciudadanos, ósea el desconocimiento de sus derechos, porque me dicen las vecinas “oye y no te da miedo que estés reportando y diciendo lo que falta” y yo les digo pero como me va a dar miedo si es nuestro derecho y obligación como ciudadanos, el reportar nuestras carencias, si por algo estamos pagando impuestos y votamos para que nos representen. Además, algunos vecinos siempre me comentan que no tienen tiempo por sus quehaceres diarios, pero la verdad es gente que nunca participa, gente apática, pues no creen que puedan cambiar las cosas” (Zona 1)

Los temas de fácil involucramiento ciudadano, coinciden las respuestas tanto de funcionarios como de agentes participativos, mencionando que es en los servicios públicos y en los temas de seguridad en los que más participan. Por el contrario los temas de difícil involucramiento ciudadano, concuerdan nuevamente en que es en los temas financieros y ambientales donde menos participan. En palabras de un miembro de la sociedad civil:

“Los temas financieros, pues se maneja mucho dinero y desconocemos bien como se dan las cuestiones de compra venta que hace el municipio. Creo yo, que los temas más fáciles son como te comentaba de llamar, hacer reportes de falta de luminarias, de seguridad, bacheo o falta de agua” (Zona 2)

Es evidente la necesidad de crear conciencia ciudadana entre la sociedad civil, promoviéndola de diferentes maneras para hacerla llegar al menor costo posible, mediante el uso de redes sociales puede ser una alternativa, al acercar a más ciudadanos en los procesos participativos, podrán comprender como de manera organizada pueden llevar a cabo sus demandas de modo más efectivo y tener un conocimiento más amplio de temas en los que no participan mucho, como lo son los temas financieros.

TABLA 24. Comparativa de participación ciudadana de Funcionarios y Agentes Participativos de Escobedo

PARTICIPACIÓN CIUDADANA	FUNCIONARIOS	%	AGENTES PARTICIPATIVOS	%
Factores que mejorarían la PC	-Crear conciencia ciudadana	43	-Retroalimentación constante con las autoridades	31
	-Uso de redes sociales	29	-Promover la PC	25
Factores que dificultan la PC	-Apatía	37.5	-Falta de tiempo	22
	-Poca conciencia cívica	25	-Apatía	17
			-Individualismo ciudadano	17
Temas de fácil involucramiento ciudadano	-Servicios públicos (luz, agua, bacheo, vialidad, mantenimiento de parques)	43	-Servicios públicos (luz, agua, bacheo, vialidad, mantenimiento de parques)	47
	-Seguridad	29	-Seguridad	35
Temas de difícil involucramiento ciudadano	-Financieros	43	-Financieros	55
	-Medio ambientales	29		

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de contenido de las entrevistas hacia funcionarios y agentes participativos.

3.8.4 Mecanismos de Participación Ciudadana con Presencia Relevante en el Municipio de Escobedo: Según la Tipología de Font, J.

Para conocer como los ciudadanos pueden intervenir en las políticas públicas, se deben conocer los espacios institucionales creados para tal fin, y de la dotación de poder que tienen para llegar a incidir, de algún modo, en las políticas públicas y servicios públicos.

Los órganos estables de participación ciudadana vinculadas a las políticas y servicios públicos, se pueden tipificar, tomando en consideración sus criterios funcionales, como los comités de auditoría ciudadana, por lo que su misión principal es “diagnosticar problemas de su entorno, reportarlos, consultar y opinar” (Font, 2001). En consecuencia, su poder de influencia en las decisiones que afectan a las políticas públicas, es muy limitado, ya que sus acuerdos no son vinculantes⁷¹ para las autoridades político-administrativas, ejerciéndose una participación entendida en términos de información de problemas, quejas y consulta. En el siguiente cuadro se pueden observar las capacidades anteriormente mencionadas.

CUADRO 31. Mecanismos Participativos con Presencia Relevante en Escobedo: Tipología de Font, J.

Mecanismo	Fase del proceso de actuación pública	Base de la participación	Estado actual
1. Comités de Auditoría Ciudadana	Diagnóstico de problemas, Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Asociativo Territorial por colonias y barrios	En funcionamiento, con casi 100% de representación en el municipio.
2. Jueces Auxiliares	Diagnóstico de problemas, Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
3. Concertación Social	Diagnóstico de problemas, Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
4. Comité de Seguridad Pública	Diagnóstico de problemas, Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
5. Comité de Protección Civil	Diagnóstico de problemas, Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
6. Comité de Adquisiciones	Diagnóstico de problemas, Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento
7. Comité de Desarrollo Económico	Diagnóstico de problemas, Consulta, opinión y proposición *En el diagnóstico de problemas	Personal intensiva	En funcionamiento

Fuente: Elaboración propia con base a la tipología de Font.

⁷¹ Según los reglamentos (normativas) de participación ciudadana revisados de dicho municipio.

Los comités de auditoría ciudadana se conciben como plataformas de interlocución para la evaluación de servicios municipales por parte de las autoridades municipales de Escobedo. La dinámica de los comités con las autoridades municipales juega un rol corporativista, donde existe la presencia conjunta de políticos y representantes de entidades como modelo de concertación cada cierto período de tiempo para seguir en contacto con las diferentes colonias del municipio, por lo cual su base es asociativa territorial por colonias y barrios, donde existe un comité por cada colonia, actualmente tienen el 95% de representación territorial del municipio, se pretende lograr el 100% para el 2016, la importancia de tener representación en todo el municipio es precisamente para seguir con este modelo corporativo y tener una plataforma política estable donde exista una constante interacción con funcionarios públicos.

Los demás instrumentos son de base personal intensiva y todos se encuentran en la fase de acción pública de diagnóstico de problemas. Lo que nos indica una baja capacidad mediante los mecanismos institucionales para influir en las decisiones políticas.

4. CAPÍTULO III: CONCLUSIONES

Para entender los complejos escenarios en los que se manifiesta la participación ciudadana institucional en México existen diferentes modelos teóricos y análisis. Sin embargo, a través del análisis de las diversas prácticas participativas, hemos identificado que, los escenarios de la participación ciudadana no son necesariamente como algunos teóricos de la democracia participativa nos pretenden hacer creer. Es decir, que la participación sólo a nivel local tiene aspectos positivos que contribuyen a la mejor formación de individuos y es allí donde existe un proceso educativo que dará como resultado mejores ciudadanos. Más bien, lo que hemos identificado, es que al momento de querer implementar prácticas participativas no todo es color de rosa como pareciera en la teoría. Ya que existe una serie de limitaciones que se tienen que tomar en consideración a la hora de querer clasificar los distintos mecanismos de participación en este caso el institucional.

El estudio de casos de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en los municipios de Monterrey y Escobedo pretende ser un aporte para reconocer otras formas de entender las dinámicas de la participación. A través de esta investigación se reconocen formas alternativas para analizar los procesos participativos institucionales.

La mayor contribución de las tipologías y/o modelos teóricos⁷² es que proveen las bases de rejilla de lectura como un intento por medir los niveles de empoderamiento recibidos por los ciudadanos cuando toman parte de procesos participativos a nivel local.

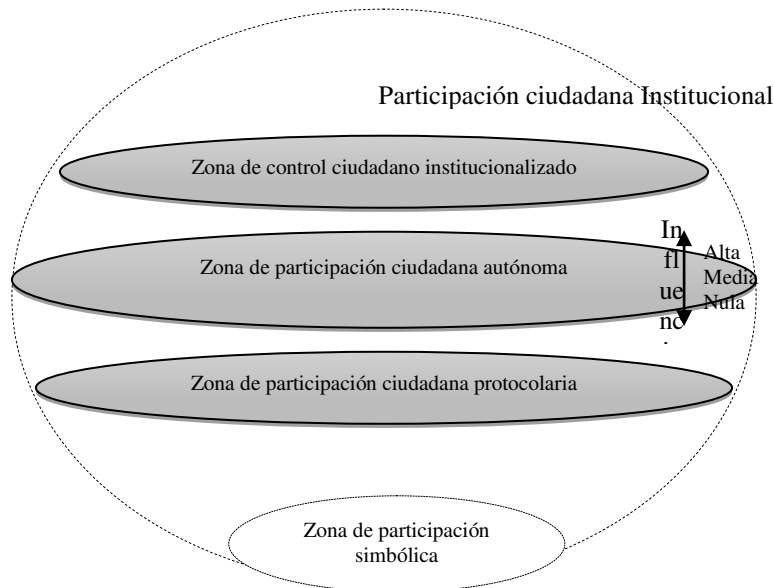
Para el caso mexicano no podemos catalogar o delimitar los procesos de participación ciudadana institucional de forma escalonada con peldaños ni a forma de continuum, a diferencia de los esquemas de Arnstein (1971) y Hambleton y Hogget (1994), o los continuum de Brager y Specht (1973) y Shand y Arnberg (1996), esto debido a que en estas clasificaciones diversos mecanismos encontrados difieren a estos modelos teóricos, por encontrarse en algunas ocasiones en varios roles según estas categorías y difieren de la teoría

⁷² Ver Capítulo 1: Modelos para clasificar los niveles de la participación ciudadana.

a la práctica real de los mecanismos sus grados de influencia, pero nos sirven para poder diferenciar los distintos mecanismos de participación encontrados en Nuevo León, específicamente en los dos municipios en estudio y distinguimos que el esquema actual a partir de estos dos casos municipales (Monterrey y Escobedo) se pueden dividir en distintas zonas⁷³ de participación que estas a su vez están dentro del marco normativo.

Distingo cuatro zonas de participación: la zona de participación simbólica, la zona de participación ciudadana protocolaria, la zona de participación autónoma y la zona de control ciudadano institucionalizado. Al realizar la identificación de zonas de participación mexicano no considero conveniente la necesidad de establecer peldaños o contínuums en este intento por realizar un modelo teórico que sirva para analizar la dinámica de la participación institucional.

Zonas de Participación en Nuevo León⁷⁴



Fuente: Elaboración propia con base en Arnstein (1971), Hambleton y Hogget (1994), Brager y Specht (1973) y Shand y Arnberg (1996).

⁷³ Entendiendo por zona como la extensión de la participación ciudadana cuyos límites se encuentran determinados por cuestiones de influencia o empoderamiento ciudadano sobre las decisiones políticas.

⁷⁴ Nota: con base a partir de dos casos de estudio (Municipio de Monterrey y Escobedo).

Participación ciudadana institucional.

Todas las zonas se engloban bajo normas y reglamentos y en algunos Estados bajo legislaciones de participación ciudadana, por lo cual, las zonas de participación que se mencionaran forman parte de este modelo teórico desarrollado como un intento para catalogar la participación ciudadana otorgada a la gente cuando participa usando mecanismos institucionales únicamente en nuestro país. Entendiendo por participación ciudadana institucional a todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos -ya sean individuos o miembros de organizaciones de tipo asociativo- que están destinadas a influir en las decisiones y la acción de los gobernantes mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales dispuestos por los gobiernos a tal fin. Y que por ende, pretenden incidir en la formación de la agenda y en la política pública, en nuestro caso, del gobierno local.

Zona de participación simbólica.

Esta zona está representada sin color debido a que simboliza el nulo empoderamiento que tienen los ciudadanos sobre las decisiones políticas, donde se les invita a los ciudadanos a escuchar y ser escuchados, tener voz y consultarlos, para Hambleton y Hogget (1994) viene a ser una “consulta cínica” que en teoría debería de tener un impacto en la decisión gubernamental pero en la *praxis* no la impactará, todo esto bajo las normas institucionales que permiten y regulan que se lleve a cabo este tipo de prácticas. Se le puede definir como las acciones o procesos de pseudo-participación unidireccionales de información por parte de las autoridades municipales, que carecen de seguimiento real para asegurar que esas acciones de escuchar a la ciudadanía, a través de su voz e ideas se puedan llegar a tomar en cuenta para direccionar decisiones o políticas públicas en la *praxis*, por la falta de estructuras permanentes para su seguimiento retroalimentativo y su efímera participación no permite que la gente participe en el diseño y gestión de programas.

Aunque los ciudadanos tomen parte de los procesos participativos, discusiones o deliberaciones de consulta pública no resultaran en beneficios tangibles. A diferencia de la escalera de participación de Arnstein (1971) y Hambleton y Hogget (1994) la cual coloca en los niveles más bajos la zona de “no participación”, en el caso mexicano, por irónico que parezca, la zona de participación simbólica está marcada por altos índices de participación ciudadana, como resultado del uso regular de este mecanismo en mayor medida por las administraciones locales en estudio para legitimar ciertas acciones con la ciudadanía, decisiones que ya fueron tomadas con anterioridad. Si en realidad se quisiera consolidar una agenda participativa, se necesitaría buscar que las decisiones que resulten de los procesos participativos tuvieran un impacto inmediato en la vida de los participantes.

Zona de participación ciudadana protocolaria.

Esta zona la defino como las acciones obligatorias de participación ciudadana que se les exigen a los funcionarios públicos por normativa, reglamento o ley a manera de protocolos establecidos por estar inmersos en un sistema democrático.

En esta zona se pueden encontrar elementos como consejos consultivos de diferente índole, comités ciudadanos, juntas vecinales y asociaciones civiles que participan no debido a hartazgo ciudadano sino como forma que comúnmente se les exige a las autoridades por reglamento, ley o por una dirección o secretaría del municipio, la conformación de estos grupos con la sociedad civil.

Se da también, cuando se presenta un plan sujeto a cambio para aportar consejos o propuestas de solución, y en caso de que llegaran a existir motivos reales que justifiquen el cambio, únicamente se tomarán en cuenta los consejos o propuestas sólo hasta donde les sea posible a las autoridades competentes y estas mismas elegirán la solución que ellos prefieran o les convenza. Aquí podemos encontrar los comités de auditoría ciudadana del municipio de Escobedo, el programa de acción comunitaria y los consejos consultivos ciudadanos del

municipio de Monterrey. Adicionalmente las juntas vecinales y comités ciudadanos de ambos municipios que de forma regular siempre están en funcionamiento. También se encuentran aquí las consultas públicas obligadas por la ley de desarrollo urbano del estado de Nuevo León en materia de planificación en programas de desarrollo urbano para los municipios.

Zona de participación ciudadana autónoma.

Esta zona la defino como aquellas acciones emitidas por la ciudadanía, diferentes tipos de organizaciones o academia de manera organizada o colectiva con el fin de influir de alguna manera sobre algún problema, decisión política, programa o política pública determinada, dentro del marco institucional para su resolución, pero fuera de los mecanismos formales⁷⁵ que ofrece la administración, se da por manifestaciones de los participantes en instituciones o lugares claves, donde ejercerán presión para su demanda. Es cuando la ciudadanía, academia, organizaciones civiles u ONG's se ven en la necesidad de exigir a sus autoridades la solución de algún determinado problema y aunque operen al marco del cuadro institucional, las autoridades frecuentemente tendrán que recibirlos, sino lo hacen se percibirá el desinterés de las autoridades para resolver las problemáticas de los afectados, igualmente evitara problemas de inestabilidad política de su administración en turno.

Esta zona se divide en nula, media y alta influencia en las decisiones políticas es una zona de flujo constante, tanto para peticiones como de respuestas, ya sean positivas o negativas. Es de constante flujo debido a que si bien se les puede recibir y escuchar, pero hasta allí llega su participación autónoma y fluctúa dependiendo de la respuesta recibida por las autoridades en diferentes grados de influencia, cuando sólo se les escucha y no es resolutivo de manera alguna ni a corto, mediano o largo plazo tiende a tener una nula influencia, donde se les escucha pero no es resolutivo de manera inmediata pero con el paso

⁷⁵ Consejos ciudadanos, comités de auditoría ciudadana, programas comunitarios, diálogos públicos, foros abiertos, asambleas, etc...

del tiempo llegan acordar beneficios mutuos o acuerdos tangibles llega a ser influencia media, cuando se da de manera inmediata la resolución llega a tener una influencia alta.

Aquí se encuentran los comités ciudadanos, organizaciones civiles o grupos de ciudadanos que se organizan por hartazgo o para demandar algo con un fin en común y dependiendo de lo que digan las autoridades o instituciones como respuesta, los participantes se sienten auto empoderados acatando la resolución de sus demandas dentro de los marcos normativos establecidos y en algunos casos eligen a un líder que los represente en la lucha por ser escuchados, al clásico *cacique*, estas son formas típicas de asociativismo que se han convertido en las más características del proceso de participación ciudadana, que dependiendo del alcance que tenga como respuesta será el nivel de influencia en las decisiones, pero siempre está en constante flujo. Algunos ejemplos, son la destitución de funcionarios corruptos haciendo manifestaciones en las secretarías correspondientes o en el ayuntamiento, la modificación de algún programa municipal o la influencia por la manifestación sobre la carencia de servicios públicos de calidad o básicos.

Zona de control ciudadano institucionalizado.

Es en esta zona donde a través de esquemas establecidos en legislaciones y normativas de participación buscarán empoderar legítimamente a los ciudadanos participantes, se puede encontrar en esta zona la consulta pública elaborada por ciudadanos⁷⁶, revocatoria de mandato, plebiscito y referéndum. Aunque cabe mencionar que en la mayoría de los casos los esquemas de participación institucionalizada no tendrán un impacto directo en la manera en que se ejecuten las políticas públicas o programas consultados. Es decir, que aún y cuando estén reglamentados las formas de participación ciudadana en los gobiernos locales, las formas de participación no son vinculatorios con las autoridades competentes, llámense

⁷⁶La cuál no existe actualmente en las normativas, pero se podría catalogar en esta zona, actualmente las consultas públicas sólo serán convocadas por el Presidente Municipal, ver: Reglamento de Participación Ciudadana del municipio de Monterrey; Artículo: 57°.

secretarías, direcciones, ayuntamiento y/o presidente municipal, sino que éstas serán tomadas en calidad de opiniones, alternativas o elementos importantes de juicio para la toma de decisiones.

Este requisito de “vinculación de obligatoriedad” es lo que se necesita en la normativa para dar ese gran paso en el mejoramiento de los procesos democráticos hacia un control ciudadano. La palabra vinculatorio se convierte en la palabra clave para determinar una legislación y/o normativa participativa realmente con empoderamiento ciudadano o no.

Actualmente para ambos municipios, los instrumentos de participación ciudadana institucional los podemos catalogar en dos zonas: la zona de participación ciudadana simbólica y la zona de participación ciudadana protocolaria. La zona de participación ciudadana autónoma se da sólo en casos, por decirlo de alguna manera negativos, por cuestiones de hartazgo social o de necesidad de ayuda inmediata. Para el caso de la zona de control ciudadano institucionalizado, actualmente no existe en la normativa la extensión ‘vinculante’, por lo que no podemos catalogar ningún instrumento actual en esta zona.

Los resultados al catalogar bajo la tipología de Font a los mecanismos participativos relevantes de ambos municipios, descubrimos que existen dos características principales:

1. Los consejos ciudadanos dentro del PAC de Monterrey y los comités de auditoría ciudadana de Escobedo, tienen una base de participación de carácter territorial por colonias y barrios, y son utilizados como mecanismos que están vinculados a la esfera político-administrativa local, limitan sus finalidades básicamente a la información, a la mejora del acceso a servicios públicos y a la reclamación. Dichos instrumentos en ambos casos, son utilizados como plataformas partidistas haciendo de alguna manera proselitismo político, debido a la reunión entre autoridades político administrativas y líderes de barrio, cada cierto período de tiempo, con el fin de hacer propaganda de avances administrativos, obras y/o propaganda del partido político.

2. Salvo el consejo del IMPLANC y el consejo para el desarrollo sustentable, los demás consejos consultivos por secretaría de Monterrey y los comités por temática de Escobedo, son integrados por un número reducido de ciudadanos y tienen la característica de ser meramente consultivos, deliberativos y de evaluación, percibidos como espacios de legitimación.

No existen diferencias significativas en la representación social de la participación ciudadana para los sujetos en ambos municipios, ni tampoco en la cuestión ideológica o el partido político imperante en las administraciones, tanto funcionarios públicos como agentes participativos se la representan a manera de “acciones para la exigencia o reclamo a las autoridades”. Esto se podría explicar por las características que tienen los instrumentos de participación ciudadana y la manera en que son utilizados por la ciudadanía, como formas de reclamo para el mejoramiento de los servicios públicos.

Ahora bien, retomando las teorías de la democracia⁷⁷ podemos ver una evolución constante del mismo concepto a través del tiempo, se debe en gran parte a los fallos del modelo de democracia representativa, tornándose más evidente las deficiencias, limitaciones y crisis de legitimidad, lo cual fue dando poco a poco la apertura de la participación ciudadana en el ámbito público como respuesta a las carencias sociales y debilidades institucionales. Entonces, ¿Cuáles deben ser, las características centrales que nos ayuden a identificar avances hacia una democracia participativa en una comunidad política?

1. Uno de los requisitos que tenemos que tomar en consideración previamente para poder implementar un modelo participativo de democracia, sería el de cambiar la autopercepción y la conducta de los ciudadanos. Dejándose de percibir como consumidores y empezar actuar como personas que ejercen sus propias capacidades, el principio teórico fundamental es que para que exista una democracia participativa, se requiere de una sociedad

⁷⁷ Ver Capítulo I: Marco Teórico; Tipos de Democracia: Democracia representativa, deliberativa, directa y participativa.

participativa (Pateman, 1970; MacPherson 1977; Vergara, 1998), sin embargo, tanto funcionarios públicos, sociedad civil y ONG's, entrevistadas en ambos municipios, en términos generales consideran que la falta de tiempo, la poca conciencia cívica y la apatía siguen imperando en sus representaciones sociales como factores que limitan el ejercicio de la participación ciudadana de manera efectiva. A manera de ejemplo, si un gobierno aplica en su Plan Municipal de Desarrollo conceptos como gobierno participativo, no significa que lo sean⁷⁸, no por hacer foros o consultas para la elaboración del plan municipal ya sea en sí mismo un gobierno abierto, plural, deliberativo y participativo. Este es un error de las administraciones municipales, dejar el alcance de la participación ciudadana en consultas, sondeos de opinión y foros, y todas ellas con una connotación políticamente viable y/o electoralmente benéfica para ellos, como pre requisito a poder llamarse gobierno participativo, la teoría menciona que se tiene que evaluar la percepción que tienen los ciudadanos acerca del modelo democrático actual para consensar opiniones y de las maneras y/o formas de participar, una vez hecho esto los gobiernos deben crear las condiciones necesarias para cimentar las bases participativas y cambiar la percepción que tienen los

⁷⁸ Recordemos que todos los municipios tienen como obligación reglamentaria llevar a cabo estos sondeos de opinión según la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León: Reglamento de Participación Ciudadana de Monterrey: Artículo 1°. El presente Reglamento tiene por objeto promover la participación ciudadana en los planes, programas y obligaciones que tiene a su cargo el Ayuntamiento, con el objeto de que los ciudadanos coadyuven en el cumplimiento de sus fines y participen en el desarrollo vecinal y en el beneficio colectivo del Municipio.

Capítulo Sexto: Artículo 53°. El Gobierno Municipal deberá realizar cuando menos cada tres meses audiencias públicas en espacios abiertos y en las cuales escuchará las quejas y sugerencias de forma personal de parte de los ciudadanos sin necesidad de que haya un asunto en particular que tratar.

Capítulo Séptimo: Artículo 56°. El Gobierno Municipal deberá realizar una o varias consultas ciudadanas al elaborar su Plan Municipal de Desarrollo, así como su Plan Operativo Anual. Para los casos en los que desee consultar a la ciudadanía sobre algún tema en particular, podrá realizar a través de la dirección consultas ciudadanas, ya sea a la población en general o a alguna colonia o grupo en particular, según sea el caso, a través de la cual los ciudadanos podrán emitir sus opiniones y formular propuestas para la resolución de la problemática municipal planteada.

Reglamento de Participación Ciudadana de Escobedo: Artículo 1°. El presente Reglamento es de orden público e interés social, y tiene por objeto regir la participación de la comunidad de General Escobedo, Nuevo León, en la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano del Municipio, en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 36 – Bis, inciso a) de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

Artículo 2°. La comunidad de la Ciudad de General Escobedo, Nuevo León, tendrá derecho a participar, aportando sugerencias en lo general y en lo particular, en la elaboración de los Planes y Proyectos de Desarrollo Urbano del Municipio.

ciudadanos mediante mecanismos alternos, plurales, integrales y crear espacios públicos permanentes de participación ciudadana e instrumentos que puedan efectivizarla.

Los gobernantes deben asumir que la participación ciudadana no es sólo un derecho al que se atiende obligadamente y de vez en cuando, inherente a las garantías individuales que nos otorga la Constitución Política de México, sino que es una condición necesaria para que los objetivos formales se cumplan a largo plazo y con el respaldo de la legitimación ciudadana. Conciérne, a los funcionarios públicos modificar su mentalidad sobre las formas de consensar opiniones y las maneras de dialogar de forma permanente con la sociedad civil, para que estas no sean fingidas, es decir, meramente protocolarias por que el reglamento o ley se las exija.

2. La disminución de las desigualdades sociales y económicas, a través de políticas públicas encaminadas al bienestar social, la fuerza productiva y la distribución de la riqueza. En las democracias liberales contemporáneas en teoría los individuos somos libres e iguales, sin embargo, la minoría de los grupos étnicos y las relaciones respecto al género implican un reconocimiento real de sus derechos y abrir espacios para que su participación sea igual que la de la mayoría, al disminuir las desigualdades económicas teóricamente podrán existir más individuos interesados en cambiar su entorno inmediato, mejorar su calidad de vida y participar en procesos de toma de decisiones colectivas, esto debido a que los individuos con menor estatus socioeconómico tienen escaso interés en la política y en las actividades diarias de la política, por falta de recursos y oportunidades su participación en la vida política y social es efímero.

3. Crear las condiciones normativas de obligatoriedad de los funcionarios públicos, secretarías e instituciones, con los ciudadanos. Para Pateman (1970) la teoría de la democracia participativa está constituida alrededor del principio central que los individuos y sus instituciones no pueden considerarse aisladamente unos de otros. En un modelo de democracia participativa tiene que existir como principio base que los derechos de los

ciudadanos incorporen compromisos vinculantes con sus instituciones y gobernantes. Sin embargo, en los dos municipios estudiados encontramos que en los Reglamentos de Participación Ciudadana no existen garantías normativas que obliguen de alguna manera a cumplir lo que dicen los funcionarios, es decir, si existe una convocatoria pública o consulta pública, esta no tendrá la facultad de vinculación⁷⁹ de obligatoriedad para que cumpla la voluntad del pueblo. Por lo cual, si no existen elementos donde ambas partes estén comprometidas ¿Cómo confiar en la calidad de la democracia o de los elementos institucionales para participar?, esto es un claro ejemplo de participación ciudadana simbólica que menciona Arnstein (1969) la cual esta disfrazada de una democracia progresista.

Con respecto a los consejos consultivos de participación ciudadana y comités ciudadanos actuales, están regidos, en teoría, por un reglamento y por un órgano colegiado que toma decisiones fundamentales de un grupo determinado, lo que presume garantiza un mejor ejercicio de sus deberes y un mejor uso de los recursos que el Ayuntamiento disponga, sirviendo como un mecanismo que evite que los funcionarios encargados de llevar a cabo ciertas tareas con esos recursos, se desvíen de los objetivos originales por vicios de poder o tentaciones. Igualmente, se asume que la participación del consejo en la toma de decisiones permita que estén representados los intereses de los beneficiarios naturales, tratándose de un grupo o de la población total de una entidad política y sectorialmente previamente definida.

Estas aseveraciones, con todo y ser muy bien intencionadas, son en sí mismas contradictorias e impiden avanzar hacia formas de trabajo participativo y representativo entre gobernantes y gobernados. Analicemos por qué:

⁷⁹Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Monterrey: Capítulo Séptimo: Artículo 61°.-El resultado de las opiniones, propuestas o planteamientos de los ciudadanos o especialistas, no tendrán carácter obligatorio o vinculativo, pero serán importantes elementos de juicio para la toma de decisiones de la Autoridad Municipal.

Reglamento de los Comités de Auditoría Ciudadana del Municipio de General Escobedo: Artículo 7°.- El Presidente Municipal recibirá por sí o por conducto de la Secretaría Técnica las opciones, sugerencias y propuestas que le presenten los Comités de Auditoría Ciudadana en calidad de alternativas y las tomará en cuenta como recomendaciones valiosas en el ejercicios de las actividades de su Gobierno, sin quedar vinculado obligatoriamente a las mismas.

En primer lugar, porque los miembros de los consejos consultivos de Monterrey no tienen en la práctica relación directa con los comités de participación ciudadana vecinales de todas las colonias, ni con una parte que sea representativa al tema a tratar, la mayoría de ellos no conocen la dimensión total de los problemas por la lejanía empírica que tienen con los comités.

Actualmente ha sido baja la interacción entre la comunidad y el consejo. La principal causa es la escasa disponibilidad de recursos de los consejeros para dedicar metodológicamente su tiempo a recibir quejas y denuncias, a procesarlas, dar seguimiento y respuesta. Y las facultades percibidas por los integrantes son de consulta, opinión, propuestas y observaciones, las cuales son irrelevantes para un control ciudadano sobre el poder público.

Ahora bien, si observamos desde el punto de vista normativo, es una visión muy idílica y a la vez paradójica el dotar de demasiadas atribuciones y obligaciones a consejos consultivos y comités de auditoría, en la que se ubica el aparato del municipio y sus operadores en relación con los ciudadanos, con la sociedad civil que conforman la comunidad a la cual sirven, es decir, tienen demasiadas tareas que cumplir los consejos consultivos dentro de sus obligaciones y atribuciones⁸⁰ como para llevarlas de la teoría a la práctica, tomando en cuenta que el consejo consultivo además de esto se reunirá cuando menos cada dos meses para Monterrey⁸¹ y cada mes para Escobedo⁸² para seguir trabajando en temas de interés.

Hay que recordar que los miembros de la sociedad civil de los consejos consultivos respectivamente, están allí por voluntad propia para mejorar la relación entre gobernantes y gobernados, agilizar la actuación de la toma de decisiones y elegir en consenso la decisión que sea más pertinente, legitimar los procesos democráticos, velar por el bien comunitario y/o de la ciudad en general, para asesorar al ayuntamiento y/o su dependiente secretaría con sus

⁸⁰Ver Reglamento de Participación Ciudadana de Monterrey: Artículo 37°; Reglamento de los Comités de Auditoría del municipio de Escobedo: Artículo 11°.

⁸¹Ver Reglamento de Participación Ciudadana de Monterrey: Artículo 41°.

⁸²Ver Reglamento de los Comités de Auditoría del municipio de Escobedo: Artículo 26°.

respectivos consejos, teniendo en cuenta la experiencia de campo que tienen como expertos en ciertos temas.

Tomando en cuenta lo anterior, existen ciertos consejos⁸³ para el caso de Monterrey que se conforman por ciudadanos expertos en ciertas áreas específicas, ya sea porque son profesores universitarios, investigadores o consultores de tiempo completo en ciertas área y forman parte de los consejos por el currículum basto con el que cuentan, con gran esfuerzo se suman a consultar en dichos consejos cada dos meses, como para poder cumplir con todas las obligaciones que le son dotados fuera de las reuniones periódicas sin tener en consideración la limitación de recursos y tiempo con la que cuentan. Lo más recomendable sería que los consejos consultivos cuenten con recursos propios para elevar la interacción con la comunidad. Adicionalmente, sería necesario un espacio físico para su operación, que funcione como enlace permanente entre los comités de participación ciudadana y los consejos consultivos ya que actualmente no existen, esto funcionaría para que exista una retroalimentación constante de información entre ciudadanos y gobierno, aumentaría la legitimidad de las decisiones gubernamentales y la transparencia en la toma de decisiones, además, para llevar a cabo la operación mecánica de recibir quejas y denuncias es necesario personal de tiempo completo, los consejeros necesitan más horas de trabajo independiente y recursos para poder realizar la formación de comisiones.

De igual manera para el caso de Escobedo, pareciera ser idílico el pensamiento gubernamental donde todos los ciudadanos quisieran participar para poder llevar acabo la inmensidad de tareas que le son atribuidas a los comités de auditoría ciudadana, donde asumen que los ciudadanos siempre estarán interesados en tomar parte de los diferentes mecanismos de participación ciudadana que establezcan, sin tomar en cuenta los costos de la

⁸³ Instituto Municipal de Planeación (IMPLANC) y consejo consultivo para el desarrollo urbano sustentable.

participación, como la disponibilidad de tiempo de los participantes, la limitación de recursos y el interés ciudadano.

En ambos casos es paradójico como ambas administraciones en sus reglamentos saturan de tareas y obligaciones a las formas de participación ciudadana institucional, cuando pareciera ser que son tareas correspondientes a los gobiernos municipales y en la *praxis* los comités de auditoría ciudadana de Escobedo y los comités ciudadanos incorporados por el Programa de Acción Comunitaria de Monterrey, sólo son utilizados por los ciudadanos para reportar cuestiones relacionadas con servicios públicos primarios⁸⁴ dejando de lado la verdadera capacidad de dichos instrumentos. Para el caso de los consejos consultivos de Monterrey con respecto a los datos encontrados, de todas sus facultades reglamentarias, sólo conocen tanto miembros funcionarios como miembros de la sociedad civil el emitir opiniones, consejos y observaciones, dejando de lado su efectiva capacidad potenciadora por desconocimiento de la normativa y por falta de recursos para operativizar efectivamente sus facultades.

Conforme a la realidad, estamos inmiscuidos en una sociedad de mercado capitalista, donde los ciudadanos ejecutan largas jornadas laborales, es demasiado pretensioso o romántica la idea de que los ciudadanos siempre tendrán deseos de tomar parte de los procesos de toma de decisiones y que el poco tiempo libre que les queda después de realizar sus tareas o labores cotidianas quisieran ir a foros de discusiones o similitudes por el estilo, tomando en cuenta que en las democracias representativas se encuentran las dificultades físicas para la reunión de los ciudadanos, es decir, tenemos que contemplar que estamos inmersos en un sistema capitalista neoliberal, donde la gran mayoría razona a través de un imaginario social, el *homo economicus*, es aquel individuo que rige su comportamiento por un cálculo de tipo coste-beneficio en todas y cada una de sus acciones, con esto quiero dar a

⁸⁴Recolección de basura, mantenimiento a plazas públicas (pintura, juegos, recorte de césped), áreas verdes, avenidas, reposición de carpeta asfáltica, mantenimiento preventivo y correctivo de alumbrado público y banquetas, recolección de ramas con maquinaria.

entender que con este tipo de imaginario en los individuos, se debilita el fortalecimiento democrático y de cohesión social, ya que este tipo de imaginario dificulta la reunión periódica de los ciudadanos, así como el aumento constante de los mismos en asuntos de interés público sobre encima de los intereses económicos individuales.

Es necesario que se creen diferentes maneras para consensar opiniones, más atractivas para que los ciudadanos se involucren en los procesos participativos, una medida podría ser a través de plataformas participativas de carácter permanente en línea y con capacidad de influenciar en la toma de decisiones públicas y creación de políticas públicas, mediante procesos transparentes en tiempo real y con retroalimentación constante bilateral entre sociedad civil involucrada y gobierno u autoridades correspondientes.

El verdadero problema en México recae en el hecho de no querer empoderar a los ciudadanos sobre quienes nos gobiernan o toman decisiones que nos impactan directamente en nuestra vida diaria, pareciera ser celosamente controlado por las autoridades y sólo otorgado cuando no afecta a los intereses de las mismas, a simple vista la implementación de mecanismos de participación ciudadana se han convertido en instrumentos utilizados como meros legitimadores dentro de los procesos participativos donde se utiliza a los ciudadanos como meros sujetos de legitimación para asuntos que la mayoría de las veces no tienen trascendencia. Los gobiernos locales están jugando un simple papel como agencias prestadoras de servicios públicos primarios, en lugar de jugar un rol más estratégico para la articulación de la acción pública local y fortalecimiento de la participación ciudadana.

TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN PENDIENTES

Una de las tareas pendientes para futuras investigaciones, es la creación de un indicador del grado de empoderamiento que un Estado otorga a sus ciudadanos, esto se podría realizar teniendo en cuenta lo siguiente:

1. Analizando las normativas destinadas a institucionalizar la participación ciudadana de todos su municipios para conocer hasta qué grado los gobiernos municipales otorgan poder a los ciudadanos sobre las decisiones públicas y políticas.
2. Conocer en todas las normativas municipales si las consultas públicas o mecanismos equivalentes son vinculantes.
3. Si el Estado tiene ley de participación ciudadana de los mecanismos de democracia directa existentes, analizar en la ley si dichos instrumentos son de carácter vinculatorio hacia las autoridades correspondientes, hay que tomar esto en cuenta a la hora de realizar el indicador debido a que existen actualmente en la mayoría de las leyes de participación de algunos Estados de la República donde no son vinculatorias.
4. En el caso de que existan leyes de participación ciudadana en los Estados a estudiar, es conocer el porcentaje de la lista nominal para activar instrumentos de democracia directa como la revocatoria de mandato, plebiscito o referéndum y las veces que se han activado o no con éxito.
5. Conocer el índice de participación formal real de los órganos estables de participación ciudadana⁸⁵ proveniente de la sociedad civil, es decir, diferenciando los “actores político-administrativos” de los “actores sociales”, mostrando los porcentajes equivalentes de ambos actores. Esto con la finalidad de conocer en la práctica constitutiva, la realidad empoderada de los actores sociales sobre decisiones políticas, públicas, de programas sociales o políticas públicas correspondientes.

⁸⁵ Ejemplos de consejos consultivos: consejo consultivo de desarrollo sustentable (actores político administrativos: 60%; actores sociales: 40%), consejo consultivo de transparencia (actores político administrativos: 70%; actores sociales 30%).

EXPERIENCIA DE INVESTIGACIÓN EN EL TRABAJO DE CAMPO

Inicié esta investigación pensando que los mecanismos de participación ciudadana institucional son intrascendentes para poder influir en las decisiones políticas o políticas públicas, lo cuál sería un problema si estamos inmersos en un modelo democrático. Por lo cual, hice un intento por analizar estos instrumentos desde una perspectiva teórica, normativa bajo el análisis de contenido y empírica con los diferentes actores clave involucrados, no obstante, los principales retos y dificultades encontrados, durante la realización de esta investigación, mayoritariamente fue la Ley de Protección de Datos Personales, me fue imposible legalmente hablando conocer información sobre los actores de la sociedad civil involucrados en algunos instrumentos de participación institucional, sólo tuve acceso a sus nombres bajo una petición a Transparencia Municipal, es muy difícil en términos legales poder analizar las perspectivas empíricas de los verdaderos actores involucrados. Otra dificultad que tuve, fue poder entrevistar a los funcionarios públicos, puesto que tienen una agenda muy apretada, y fue un problema poder hacer citas, en ocasiones tuve que esperar hasta seis meses para poder agendar una entrevista y en repetidas ocasiones me cancelaron las citas, además los horarios eran muy variados y las distancias de los lugares muy diversos. Por lo cual, para futuras investigaciones se tienen que tener en consideración estas afirmaciones.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Abric, J. (1976). *Jeux, conflits et représentations sociales*. Tesis de Doctorado, Universidad de Aix en Provence.
- (1989). “L’étude expérimentale des représentations sociales. Les représentations sociales”. En Jodelete, D. (Dir.): *Sociologie d’aujourd’hui*. Paris: PUF.
- (2001). *Prácticas sociales y representaciones*. México: Ediciones Coyoacán.
- Adúriz, I & Ava, P. (2006). *Construcción de ciudadanía: Experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina*. *América Latina Hoy*, vol. 42, pp.15-35.
- Aguilar, L. (1997). *Estado, Democracia y Participación Ciudadana*. En *Iniciativa Pública Ciudadana, Memoria*. Coloquio Internacional: Retos de las ONG’s. *Globalización, Democracia y Cultura Ciudadana en el Siglo XXI*, México.
- Albaladejo, P. (2013). El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y servicios sociales de la comunidad de Madrid. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 15, 2013, pp. 195-205. Asociación Castellano-Manchega de Sociología. Toledo, España.
- Alguacil, J. (2006). Los desafíos del nuevo poder local: ¿Hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?, en J. Alguacil (Ed.), *Poder Local y Participación Democrática*, El Viejo Topo, Madrid.
- Aranda, M. (2010). *Ideología y sistema de partidos en el México de la alternancia: implicaciones políticas*. *Multidisciplina*, núm. 7, 45-57.
- Araya, S. (2002). *Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Arnstein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana JAIP, vol. 35 No. 4 pp. 216-224.

- (1971). 'A Ladder of Citizen Participation in the USA' *Journal of Town Planning Institute* Vol. 57 No. 4 pp. 176-182.
- Arzaluz, S. (2004). Experiencias de Participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León en Ziccardi A. (Coord) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ambito Local*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, D.F.
- (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y Política Pública*, XXII (1), 161-202.
- Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México: Universidad Veracruzana.
- Aziz, A. (2009). *México una democracia vulnerada*. México: Porrúa. Aguilar, L. *Participación ciudadana. Una visión de administración y política pública*. México.
- Bacqué M.; Rey, H. y Sintomer, Y. (2010). "La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? En Canto, M. (coord.) *Participación ciudadana en las políticas públicas* (1ª ed., pp. 105-149). D.F. México: Siglo XXI.
- Banchs, M. (1991). Representaciones sociales: pertinencia de su estudio y posibilidades de su aplicación. *Boletín de AVEPSO*, XIV, (3), 3-16.
- Bardin, L. (1986). *El análisis de contenido*. Madrid, Akal.
- Batley, R. y Stoker, G. (1989). *Local Government in Europe*. MacMillan, Gran Bretaña.
- Blanco, I. y R. Goma (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel social, Barcelona.
- Blondiaux, L. (2002). Sondeos y deliberación. ¿Una epistemología alternativa de la opinión pública? *Política* (57), 167-180.
- Blondiaux, L y Sintomer (2002). L'imperatif délibératif, *Politix*, no. 57. p. 17-36.

- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (2011). *Diccionario de política*. México: Siglo Veintiuno.
- (1989). *Democracy and Dictatorship*. Polity Press, Cambridge.
- (1992). *Thomas Hobbes*. Trad. Manuel Escrivá de Romaní. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2003). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borins, S. (1998). *Innovating with Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government*. Georgetown University Press, EEUU.
- Borja, R. (2012). *Enciclopedia de la Política*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Botana, N. (2004). “Política para la democracia: Dimensiones históricas de las transiciones a la democracia en América Latina”. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos; contribuciones para el debate* (pp. 31-35). Buenos Aires, Argentina: Aguilera, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Bourgon, J. (2010). “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo”, *Revista Reforma y Democracia*, no 46, pp. 5-40.
- Bovaird, T. (2005). “Public governance: balancing stakeholder power in a network society”, *International Review of Administrative Sciences*, no.71, pp. 217-228.
- Brager, G. y Specht, H. (1973). *Community Organizing*, Nueva York: Columbia University Press.
- Brugué, Q. (1996). “La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6: 45-58.
- (2009). “Calidad Democrática: De la Debilidad liberal a la Fuerza Deliberativa”. En Parés, M. (Ed.) *Participación y Calidad Democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (1ª ed., pp. 121-138). España: Ariel.

- (2009). “Políticas para la Cohesión Social: Nuevos contenidos y nuevas formas”, en J.M. Pascual Esteve y J. Pascual Guiteras, (coords.), *Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- Brugué, Q. y R. Goma (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Buenrostro Sánchez, I. (2004). Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 67-82.
- Cabrero, E. (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. En Ziccardi, A. (Ed.) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*. (1ª ed., pp. 115-132).
- Camarotti, I. y P. Spinks, eds. (2001). *Reducto da Pobreza e Dinamicas Locais*. Fundación Getulio Vargas, Brasil.
- Canto Chac, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. D.F., México: Siglo XXI.
- Carmen, J., & Castro, M. (2009). *Cultura de participación y construcción de ciudadanía*. México: Porrúa.
- Castañeda, A. (2015). La participación del ciudadano en la democracia. 2015, de Universidad Autónoma del Estado de Morelos Sitio web: <http://www.coloquio-elecciones2015.com.mx/la-participacion-del-ciudadano-en-la-democracia/>
- Cohen, J. (1989). “The Economic Basis of Deliberative Democracy”. *Social Philosophy & Policy* 6: 25-50.
- (2001). “Democracia y libertad”. En Elster, J. (Ed.) *La Democracia Deliberativa* (1ª ed., pp. 235-287).
- Cunill, N. (1991). “Participación Ciudadana”. Editorial del CLAD. Venezuela.

- (1991). Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos, CLAD, Venezuela.
- Dahl, R. (1989): *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
- (1998): *On Democracy*, Yale University Press, New Haven.
- De la Maza, G. ed. (2001). *Programa de ciudadanía y gestión local*. Fundación para la superación de la pobreza, Chile.
- Denhardt, R.B. y Denhardt J.V. (2008). The New Public Service. Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, no 60, pp. 549-559.
- Duarte, A. y Jaramillo, C. (2009). *Cultura política, participación ciudadana y consolidación Democrática en México*. Espiral, Vol. XVI, núm. 46, pp. 137-171.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: University of Chicago.
- Elster, J. (2001). *La Democracia Deliberativa*. Barcelona, España: Gedisa.
- (1998). *Deliberative Democracy*. MIT Press, Cambridge.
- Engles, F. (2012). *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y del Estado*.
- Escobar, A. (2004). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación estado y sociedad civil en América Latina en la última década. *Austral de Ciencias Sociales*, 97-108.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios. Revista de Investigación social*, 5 (10), 71-109.
- Foladori, G. (2002). Avances y límites de la sustentabilidad social. Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, núm. 12, julio-dici, 2002. El Colegio Mexiquense, A.C., México.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ariel, Barcelona.
- Font, J. y Blanco, I. (2003). *Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?*. Diputació de Barcelona, Barcelona.

- (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas, conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, A. (Ed.) *Participación ciudadana y decisiones públicas, conceptos, experiencias y metodologías* (1ª ed., pp. 23-42).
- Font, J. y Gomá, R. (2001). “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”. En Font, J. (Coord.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas* (1ª ed., pp. 61-76). Ariel, Barcelona.
- Font, J.; Blanco, I. y Gomá, R. (2000). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, XIV Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
www.clad.org.ve/fulltext/0038104.html.
- Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires. Mino y Dávila.
- (1997). *Crisis de la representación política*. México, Fontamara.
- (2001). “Representación plena, deliberación e imparcialidad”. En Elster, J. (Ed.) *La Democracia Deliberativa* (1ª ed., pp. 323-345).
- Giddens, A. (2000). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra.
- (2010). *Sociología*, Madrid: Alianza.
- González, B., Guerrero, N. y Alonso, S. (2009). “Consejos ciudadanos en la administración estatal 2003-2009 para el Estado de Nuevo León”. En Mariñez, F. (Coord.), *Compromiso ciudadano: Participación y Gestión Pública en Nuevo León*. (pp. 35-49). N.L., México: Fondo Editorial de Nuevo León.
- Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*. M. A. Porrúa-COLEF, México.

- Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. 2015, de Daena: International Journal of Good Conscience
Sitio web: <http://documents.mx/documents/origen-espacio-y-participacion-ciudadana.html>
- Gunter, E. (2002). *Las representaciones sociales*. Recuperado en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/.../egg%20las%20representaciones.pdf>
- Gutman, A. y Thompson, D. (2004). *¿Why Deliberative Democracy?*. Princeton University Press, Princeton.
- Habermas (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Vol. I Madrid: Taurus. Humanidades.
- (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Crítica de la razón fundamentalist*. Vol. II Madrid: Taurus. Humanidades.
- Hambleton, S. y Hoggett, P. (1994). A framework for understanding area-base decentralisation, Local Government. Policy Marketing. Vol. 20, No. 4. p. 5-12.
- Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John (2002) *The Federalist; The Famous Paper son the Principles of American Government*. New York, Benjamin F. Wright.
- Held, D. (1987): *Models of democracy*, Polity Press, Cambridge.
- (1992). *Modelos de democracia*, México, Alianza.
- Huntington, S.; Crozier, M. y Watanuki, J. (1975): *The Crisis of Democracy: report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York.
- Jodelet, D. (1984). *La representación social: Fenómeno, concepto y teoría*. En Moscovici, S. (Ed.), *Psicología Social II, Pensamiento y Vida Social, Psicología Socialy Problemas Sociales* (pp. 469-506). Buenos Aires: Paidós.

- Jouve, B., y Booth, P. (2004). *Democracias metropolitanas*. Quebec: Universidad de Quebec.
- Levine, D., y Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada . *América Latina Hoy* , 17-46.
- Locke, J. (1962). *El contrato social*. Buenos Aires, Aguilar Editor, p.65.
- López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de educación*, Universidad de Huelva, 167-179.
- MacPherson, C. (1962). *La Teoría Política del Individualismo Posesivo*. Ed. Fontanella, Barcelona. 1970.
- (1977). *La democracia liberal y su época*. Ed. Alianza, Madrid, 1981.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010), *Explaining Institutional Change: Ambiguity Agency and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martí, J. (2006). *Eines per la Participació Ciutadana: Tècniques participatives per al debat grupal*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Martínez, J. (2014). *Historia del partido movimiento regeneración nacional*. Biblioteca jurídica virtual del instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Autónoma de México, pp. 195-217.
- Martínez, P. (2006). *El método de estudio de casos. Estrategia metodológica de la investigación científica*. *Pensamiento & gestión*, 20. Universidad del Norte, 165- 193.
- Medina, S. (2013). *Pensar en el Futuro. El Desarrollo Humano Sustentable en México*. El colegio de Puebla, México.

- Merino, M. (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*. El colegio de México, México.
- (1995). *La Participación Ciudadana en la Democracia*, IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4. México.
- (1996). *La Participación Ciudadana en la Democracia* Ilpes, CEPAL, Quito.
- (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mill, J. (1985). *Del Gobierno Representativo*, Tecnos, Madrid.
- Mora (2002). La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici. *Revista Athenea Digital*, 2.
- Moscovici, S. (1961). *Le psychanalyse son image et son public*, PUF: France.
- (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires: Huemul.
- Oakley, P. (1991). *Projects with People. The practice of participation in rural development*. International Labour Office. London. UK.
- OCDE (2006). *Participación Ciudadana: Manual de la OCDE sobre Información, Consulta y Participación en la Elaboración de Políticas Públicas*. México: SEP.
- Ortega, M.E. (2014). Representación social de la participación ciudadana y la memoria social. Análisis sobre la influencia del pensamiento histórico en la formación de ciudadanía. En Alain B. Rodríguez & Oscar F. Contreras (coords.) *Los retos de las Ciencias Sociales en México*. Documento Electrónico Editorial CESMECA-UNICAH, Tuxtla Gutiérrez y COMECSO.
- (2015). "Participación y memoria social". En Juárez, J. & Aduna, A. (coords.) *Alzando la voz por Ayotzinapa.*, 1ª ed., México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapala. pp.71-78
- Ortiz, C. S. (2011). Nuevas instituciones democráticas y participativas en América Latina. *Iconos*, 128-133.

- Ovejero, F. (2002). *La libertad inhóspita. Modelos humanos y democracia liberal*, Paidós, Barcelona.
- Ovejero, F.; Martí, J. L. y Gargarella, R. (2004). *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Paidós, Barcelona.
- Parés, M. (2009). *Participación y Calidad Democrática: Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa*. España, Ariel.
- Parés, M. y Resende, P. (2009). “La participación ciudadana en la esfera pública”. En Páres, M. (Coord.), *Participación y Calidad Democrática: Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa* (1ª ed., pp. 29-53). España, Ariel.
- Pastor, A.G. y García Solana, M.J. (2012). “La gestión compartida de servicios públicos. El caso del Proyecto de Vida Independiente”, ponencia *XXII Congreso Mundial de Ciencia Política*, Madrid, 8 al 12 de julio.
- Pastor, A.G. (2013). El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y los servicios sociales de la comunidad de Madrid. *Barataria. Revista*
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.
- Patten, A. (2001). “La crítica republicana al liberalismo”, en Ovejero, F., Martí, J. L. y Gargarella (comps.), *Nuevas ideas republicanas: Autogobierno y Libertad*. Barcelona: Paidós.
- Pettit, P. (2004).
- Pérez, S. (1999). Gobierno y Participación Ciudadana. En *Quórum* Año VIII, No. 68, septiembre-octubre, México, p. 178.
- Pérez Serrano, G. (1994). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes I y II*. Madrid, La Muralla.
- Peters, B.G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Pindado, F.; Rebollo, O. y Martí, J. (2002). *Eines per la participació ciutadana: Bases, mètodes i tècniques*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

- Prud'homme, J. F. (2001). *Consulta Popular y Democracia Directa*. México: IFE.
- Przeworski, A. (2001). "Deliberación y dominación ideológica". En Elster, J. (Ed.) *La Democracia Deliberativa* (1ª ed., pp. 183-206).
- Rodríguez, T. (2007). Sobre el estudio cualitativo de la estructura de las representaciones sociales. En Rodríguez, T. & García, M., *Representaciones sociales. Teoría e investigación* (pp. 157-188). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Rodríguez, G. (1996). Metodología de la investigación cualitativa. España, Ediciones Aljibe. Diseño de la investigación cualitativa: el estudio de casos, 90-100.
- Saltalamacchia, Homero y Alicia Ziccardi (2005). "Las Ciudades Mexicanas y el Bueno Gobierno Local: Una Metodología para su Evaluación". *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVIII, núm. 1, enero-marzo, pp. 31-97.
- Santos, B.; Avritzer, L. (2005). <Introdução: Para ampliar o Cânone Democrático>, En B. Santos (Ed.), *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro.
- Sartori, G. (1962): *Democratic Theory*, Wayne State University Press, Detroit.
- (1987): *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, Chatham.
- (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.
- Shand, D. y Arnberg, M. (1996). Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives, OCDE, Paris. Francia.
- Schneider, C. (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: Contexto político y Cultura Política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. (Tesis doctoral). Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- Schumpeter, J. (1966). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Geo. Allen & Unwin, Londres.
- Segovia, J. (2008). *Habermas y La Democracia Deliberativa: Una Utopía <Tardomoderna>*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Marcial Pons.

- Sintomer. (2002). El imperativo deliberativo. *Política* (57), 17-36.
- Tocqueville, A. (1978). *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Velásquez, F. y Gonzáles, E. (2004). *La planeación participativa en Bogotá D. C. Análisis y propuestas*. Fundación Corona, Foro Nacional Pro Colombia, enero, <http://fundacióncorona.org.co/descargas/planeación%20participativa%20en%20Bogotá.pdf>.
- Verba, S. y Almond, G. (1970): *La cultura cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Euramérica, Madrid.
- Vergara, J. (1998). Teorías Democráticas Participativas. *ECOSOC*, 1-44.
- Viejo, R.; Martí-Costa M.; Páres, M.; Resende, P. Y Vilaregut, R. (2009). “La participación ciudadana en la esfera pública”. En Parés, M. (Coord.), *Participación y Calidad Democrática: Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa* (1ª ed., pp. 29-53). España, Ariel.
- Vigoda, E. (2002), “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, *Public Administration Review*, no 62 (5), pp. 527-540.
- Wheeler, R. (1993). *Government that Works. Innovations in State and Local Government*, McFarland & Company, Publishers, EEUU.
- Young, I. (1990): *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton.
- Ziccardi, A. (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Porrúa.
- (2004) “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, en *Participación ciudadana y políticas sociales en el*

ámbito local. Memorias I, coordinado por Alicia Ziccardi, México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/ Secretaría de Desarrollo Social/Comisión Mesoamericana de Estudiantes de Sociología, pp. 245-272.

-(2009). "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local". En Canto Chac, M. (Ed.), *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 205-221). D.F., México: Siglo XXI.

DOCUMENTOS Y REGLAMENTOS

- Reglamento de participación ciudadana del municipio de Monterrey
- Reglamento para la participación ciudadana en la elaboración de los planes de Desarrollo Urbano del Municipio de General Escobedo
- Reglamento de los Comités de Auditoría Ciudadana del Municipio de General Escobedo

ACTAS OFICIALES CONSULTADAS DEL MUNICIPIO DE MONTERREY

- Acta#6 Sesión: 8/Nov/12
- Acta#4 Sesión: 14/Feb/13
- Acta#7 Sesión: 8/Marzo/13
- Acta#17 Sesión: 13/Jun/13
- Acta#18 Sesión: 27/Jun/13
- Acta#24 Sesión: 29/Ago/13
- Acta#41 Sesión: 14/Nov/13
- Acta#43 Sesión: 12/Dic/13
- Acta#1 Sesión: 9/Ene/14

6. ANEXOS

ANEXO 1: GUÍA DE PREGUNTAS PARA LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS DE MONTERREY

REPRESENTACIÓN SOCIAL

1. ¿Si yo le digo la palabra “participación ciudadana”, mencione tres palabras que le vienen a su mente?
2. De esas tres palabras mencionadas, ordene de forma jerárquica siendo 1 la más importante y así sucesivamente hasta el 3 de menor importancia.
3. Que significa para usted la participación ciudadana?

MARCO REGULADOR DE LA PC

4. Donde 0 es nada y 10 es mucho, ¿Qué tanto conoce acerca de las normativas destinadas a promover la participación ciudadana en la gestión municipal y/o vida de la comunidad? -Me podría mencionar ¿Cuáles conoce?
5. ¿Cuál es su opinión respecto a las normativas que me acaba de mencionar?
6. ¿Cómo se podrían mejorar estas normativas según su experiencia?
7. ¿Qué aspectos serían importantes modificar que podrían estar limitando la participación ciudadana?

ÓRGANOS ESTABLES DE PC

8. ¿Cuáles son los espacios permanentes que conoce donde se lleva a cabo la participación ciudadana?
9. ¿Con qué frecuencia tienen actividad?
10. ¿Cuál es el funcionamiento del consejo del que forma parte?

11. ¿Cómo son los procesos de toma de decisiones?

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

12. ¿Qué factores cree que han favorecido la puesta en marcha de la participación?

13. ¿Qué factores por el contrario impiden la puesta en marcha de experiencias de participación?

14. ¿Qué medidas prácticas considera que podrían mejorar la situación?

15. ¿Hay ámbitos o temas en los cuales considera que es más fácil y difícil involucrar a los ciudadanos? ¿Cuáles temas para c/u?

16. Seleccione tres grupos, donde 1 es el más efectivo y el 3 menos efectivo, ¿Cuál de los siguientes grupos considera más efectivos a la hora de hacer llegar sus demandas o propuestas?

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONAL

17. ¿Qué función cumple la Dirección de Acción Comunitaria?

18. ¿Cómo evaluaría su desempeño en la promoción de la participación ciudadana en la ciudad?

19. ¿Qué función cumple la Dirección de Participación Ciudadana del Ayuntamiento?

20. ¿Cómo evaluaría su desempeño en la promoción de la participación ciudadana en la ciudad?

21. Con base en su experiencia ¿Cuáles consideraría las ventajas de la participación ciudadana institucional?

22. ¿Cuáles consideraría que son los beneficios generales de aumentar la implicación de la ciudadanía en el gobierno local?

23. ¿Promover la participación ciudadana puede crear problemas a largo plazo?

AGENTES PARTICIPATIVOS

24. ¿Pertenece algún tipo de asociación civil sin fines de lucro?
25. ¿Cómo definiría el papel de las ONG's y Asociaciones en los procesos participativos?
26. ¿Cómo evaluaría la influencia de las ONG's y Asociaciones en la toma final de decisiones políticas?
27. ¿Cómo evaluaría la incidencia de las ONG's y Asociaciones en la formulación de políticas públicas?
28. ¿Cómo evaluaría la influencia de los consejos consultivos en la toma final de decisiones políticas?
29. ¿Cómo evaluaría la incidencia de los consejos consultivos en la formulación de políticas públicas?

ANEXO 2: GUÍA DE PREGUNTAS PARA LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS DE ESCOBEDO

REPRESENTACIÓN SOCIAL

1. Si yo le digo la palabra “participación ciudadana”, ¿Mencione tres palabras que le vienen a su mente?
2. De esas tres palabras mencionadas, ordene de forma jerárquica siendo 1 la más importante y así sucesivamente hasta el 3 de menor importancia.
3. ¿Qué significa para usted la participación ciudadana?

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

4. Con base en su experiencia ¿Cómo es el funcionamiento o relación en los procesos de participación entre las autoridades municipales y usted como ciudadano?
5. ¿Cómo se dan los procesos de toma de decisiones entre el municipio y ustedes?
6. ¿De qué manera usted como ciudadano puede participar haciéndole llegar sus demandas al municipio?
7. ¿Qué tan efectivo considera que son (esas maneras que ofrece el municipio para participar) para hacer las demandas realidad?
8. ¿Cómo definiría el papel que desarrolla el municipio de Escobedo en la promoción de la participación ciudadana?
9. Y si lo evaluaría al municipio ¿Cómo lo calificaría?

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

10. Con base en su experiencia ¿Qué factores considera que mejorarían la participación ciudadana en el municipio?
11. ¿Qué factores cree que dificultan la participación en el municipio?

18. ¿Hay ámbitos o temas en los cuales considera que es más fácil y difícil involucrar a los ciudadanos? ¿Cuáles temas para c/u?

ÓRGANOS ESTABLES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

12. ¿Desde cuándo participa en los comités de auditoría ciudadana?

13. ¿Cómo definiría el papel de estos comités?

14. Con base en su experiencia ¿Qué tan efectivo considera que sean estos comités para que sus demandas se realicen?

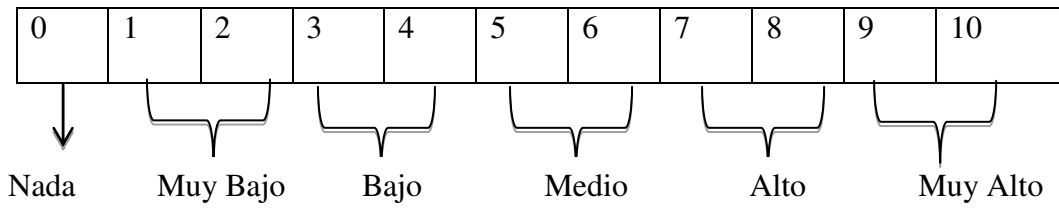
15. ¿Cómo evaluaría la influencia de los comités en la toma final de decisiones políticas?

16. ¿Cómo evaluaría la influencia de los comités en los programas o la creación de políticas públicas?

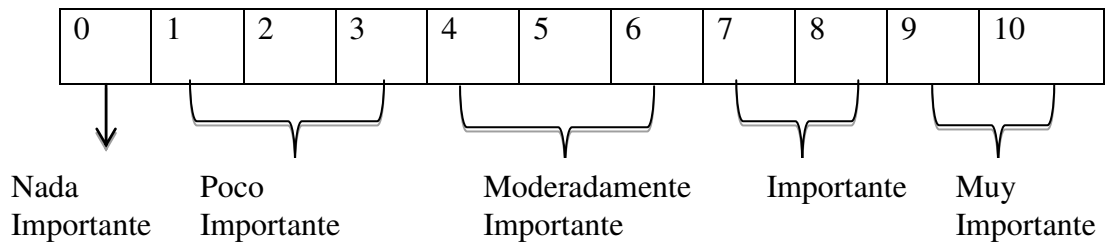
17. ¿Conoce otros métodos alternos para hacer valer su voz o participación con el municipio?

ANEXO 3: ESCALAS TIPO LIKERT

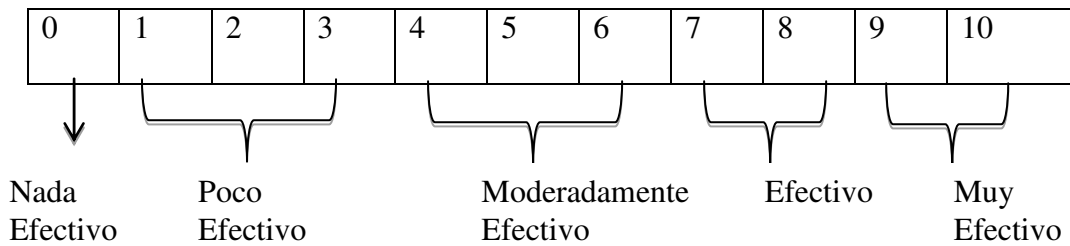
NIVEL DE CONOCIMIENTO



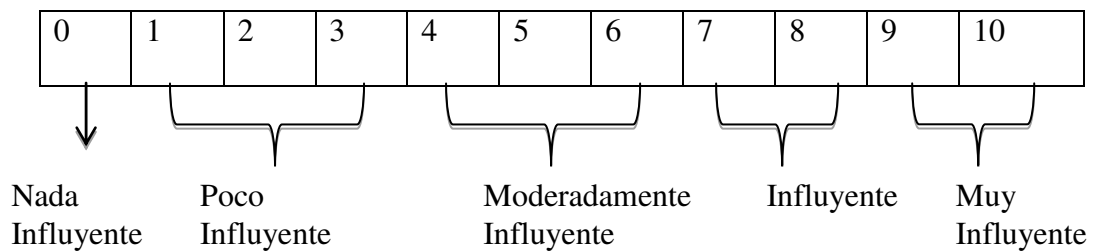
EVALUACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN



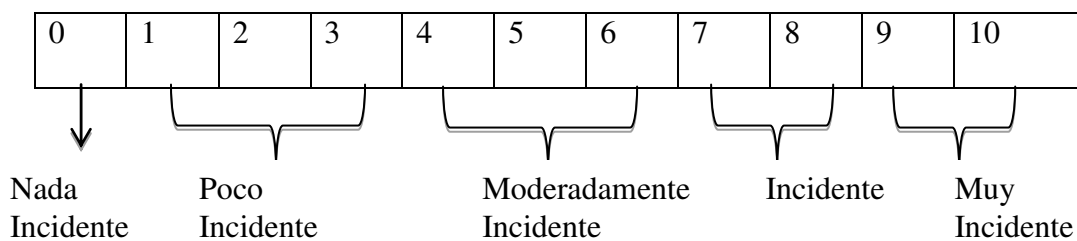
EFFECTIVIDAD



INFLUENCIA



INCIDENCIA



ANEXO 4: TRABAJO DE CAMPO EN MONTERREY

FUNCIONARIOS (MIEMBROS)

1. Director de la Dirección de Participación Ciudadana
2. Comisión de Participación Ciudadana
3. Consejo Consultivo Ciudadano de la Secretaría de Servicios Públicos
4. Consejo Ciudadano del Instituto de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey (IMPLANC)
5. Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano Sustentable de Monterrey
6. Consejo Consultivo de Inspección y Vigilancia de Monterrey
7. Consejo Directivo del Instituto Municipal de Mujeres Regias
8. Consejeros Comisionados de Transparencia Municipal
9. Consejo Ciudadano de Honor y Justicia de los cuerpos de Seguridad Pública, Policía y Tránsito
10. Consejo Consultivo del Adulto Mayor

AGENTES PARTICIPATIVOS (MIEMBROS)

1. Consejo Ciudadano del Instituto de Planeación Urbana y Convivencia de Monterrey (IMPLANC) –Director de la Facultad de Arquitectura, UANL
2. Consejo Ciudadano para el Desarrollo Sustentable de Monterrey
3. Consejo Directivo del Instituto Municipal de Mujeres Regias
4. VERTEBRA (A.C.)
5. Evolución Mexicana (ONG)
6. Centro de Integración Ciudadana (CIC-ONG)
7. VETSA (A.C.)
8. MOVAC (A.C.)

ANEXO 5: TRABAJO DE CAMPO EN ESCOBEDO

FUNCIONARIOS (MIEMBROS)

-De la Secretaría Técnica del Consejo Ciudadano de Vigilancia

1. Director de los Comités de Auditoría Ciudadana
2. Lic. (Mano Derecha del Director)

-De la Secretaría de Concertación Social

3. Director de Concertación Social

AGENTES PARTICIPATIVOS (MIEMBROS)

Zona 1

1. Ciudadano x
2. Ciudadano x

Zona 2

3. Ciudadano x
4. Ciudadano x

Zona 3

5. Ciudadano x
6. Ciudadano x

Zona 4

7. Ciudadano x
8. Ciudadano x