

Democracia participativa: una aproximación a un Reglamento de Participación Ciudadana Municipal en el Estado de Hidalgo

Participatory democracy: an approach to a Municipal Citizen Participation Regulation in the State of Hidalgo

Víctor Olid Trejo Vivanco ^a, Rosa María González Victoria ^b, Rosa María Valles Ruiz ^c

Abstract:

This paper presents an approach to the process of designing a Citizen Participation Regulation in a municipality in the country, characterized by being located in one of those states that have been governed, for nine consecutive decades, by a single party, conceived until a few years ago as the official party. As the objective of a broader investigation, from which this article originates, we sought to observe and obtain, through a Participatory Action Research process, elements, schemes and citizen behaviors when intervening in public affairs.

Keywords:

Democracy, citizen participation, public policy, municipality

Resumen:

En este trabajo se expone una aproximación al proceso de diseño de un Reglamento de Participación Ciudadana en un municipio del país, caracterizado por estar situado en una de esas entidades federativas que han sido gobernadas, durante nueve décadas consecutivas, por un solo partido, concebido hasta hace algunos años como *el partido oficial*. Como objetivo de una investigación más amplia, de donde proviene este artículo, se buscó observar y obtener, mediante un proceso de Investigación Acción Participante, elementos, esquemas y comportamientos ciudadanos al intervenir en asuntos públicos.

Palabras Clave:

Democracia, participación ciudadana, política pública, municipio

Introducción

Para ser socialmente aceptados, detentar la soberanía y ejercer el poder, los gobiernos requieren de dos condiciones mínimas: la legalidad y la legitimidad (Weber, 2014). La primera condición se refiere a los procesos en los cuales son electos y legalmente reconocidos los gobernantes; es decir, no se cuestiona su organización y sus resultados. La segunda condición, la legitimidad, versa sobre el reconocimiento social de los ganadores por parte de sus adversarios políticos y de la sociedad a la

cual se gobierna, como resultado de un proceso sin anomalías y con mayorías consolidadas.

Este preámbulo sirva para sustentar que la participación ciudadana, en este asunto, resulta un aspecto relevante, no solo para el escenario político sino por su impacto en las causas estructurales del subdesarrollo, como son: la carencia de libertades colectivas y la injusticia social. Además, se relaciona con la transformación y el cambio de un sistema político de un país gobernado por un solo partido durante setenta años ininterrumpidos, como es el caso de México, y prevaleciente aún en varias de sus

^a Autor de Correspondencia, Secretaría de Educación Pública de Hidalgo, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0949-0371>

Email: jun04_olid@yahoo.com.mx

^b Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5740-1823> Email: rgonzalez@uaeh.edu.mx

^c Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3053-0999> Email: mvalles@uaeh.edu.mx

entidades y en gran parte de sus municipios, cumpliendo con ello, noventa años de permanencia.

Sin embargo, los procesos de transformación de la democracia en el país han dado la posibilidad de apertura e involucramiento ciudadano en el espacio público, más allá del voto; esto, a través de mecanismos de participación ciudadana. Por ejemplo, el plebiscito, la iniciativa popular, la consulta popularⁱ y el presupuesto participativoⁱⁱ, por citar algunos. Éstos no son un paso menor, pero la tendencia de las democracias occidentales se orienta hacia la gobernanza, que propicie la apropiación y el reconocimiento de las resoluciones colectivas. En estos procesos, además de la interacción entre gobernantes y ciudadanos, los medios de comunicación juegan un papel importante, por haberse erigido como uno de los actores en el proceso de legitimación de los gobiernos en turno.

El objetivo de este trabajo es exponer una aproximación al proceso de diseño de un Reglamento de Participación Ciudadana centrado en, por y para el ciudadano, en un municipio del país caracterizado por estar situado en uno de esos estados gobernados durante nueve décadas por un solo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), concebido hasta hace algunos años como “el partido oficial”. Se trata del municipio Mineral de la Reforma, ubicado en el Estado de Hidalgo. En la investigación amplia (Investigación Acción Participante, IAP), de donde proviene este artículo, se busca observar el proceso que permita la obtención de elementos, esquemas y comportamientos ciudadanos al intervenir en asuntos públicos. En esta investigación, el papel de la comunicación es visto como un dispositivo que impulsa a los ciudadanos a participar para lograr que la autoridad escuche sus inquietudes, demandas y aspiraciones por resolver a través del gobierno. Esta exposición, se inicia con una discusión teórica sobre la participación ciudadana como un asunto público, se continúa con las fases del proceso del diseño del Reglamento y una revisión de los mecanismos de participación existentes, para con ello dar paso a los resultados y las conclusiones.

Discusión teórica

Para describir la participación ciudadana como asunto público nos ayudará el trabajo de Villarreal (2010), quien sostiene lo siguiente:

En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir (p. 32).

Desde esta perspectiva, podemos encontrar dos elementos básicos para entender la participación como asunto público; uno de ellos es el involucramiento en el

espacio público y el otro es la comunidad política. Ambos suponen condicionantes como, por ejemplo: la existencia de gobiernos democráticos y la condición jurídica de la ciudadanía.

Otra razón para considerar la participación ciudadana de interés público es lo que expresa la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), en su artículo sexto:

La participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos y ciudadanas:

a) Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.

b) Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos (2009: 4).

Aunado a lo anterior, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce a la participación ciudadana como tal y, junto con la reforma constitucional que elevó los tratados en dicha materia a rango constitucional, se convierte en un ordenamiento legal vigente en el país.

La participación ciudadana es un elemento transversal de las políticas públicas que, de acuerdo con Canto (2012), se presenta durante cada una de las fases del ciclo de éstas, en la integración de la agenda gubernamental y en la evaluación de los rendimientos de las políticas públicas. Es aquí en donde se vincula la pertinencia pública con el tema que estamos trabajando, los mecanismos de participación ciudadana en Mineral de la Reforma. Cabe mencionar que este municipio se ubica en el estado de Hidalgo, el cual ocupa el lugar número diez, entre los 32 estados que conforman el país, con población en situación de pobreza y pobreza extrema (Coneval, 2018).

Regresando a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en el que se enuncia la obligación de propiciarla, respetando el marco jurídico, además de establecer los mecanismos institucionales de evaluación atendiendo a criterios de eficiencia, equidad y calidad de las políticas públicas.

Es necesario aclarar que, con base en estos principios, se logra una participación ciudadana con efectos vinculatorios con los actos de gobierno y las demandas sociales de los ciudadanos. Al examinar los mecanismos de participación ciudadana (en este caso, de un municipio), se trató de hacer un análisis retrospectivo que pudiera adecuarse a la causalidad de los mecanismos de participación. El modelo causal involucra dos supuestos, no solo el causal, sino también uno de intervención. En el primero se establece una respuesta política a la cuestión, se considera a un responsable, se identifica al grupo objetivo, así como a los beneficiarios finales. En el supuesto de intervención se establece una propuesta de solución del problema y el modo de intervención de los

actores, responsables e interesados (Knoepfel, Corine, Varone e Hinojosa, 2007).

Para nuestro caso, el causal o la causa política de la participación ciudadana, siguiendo a Canto (2012), se trata de la legitimación del gobierno y la medición de eficiencia, eficacia y calidad de las políticas públicas. Para ello deben establecerse mecanismos formales de evaluación.

Con el fin de establecer el supuesto de intervención se instaura el cauce institucional como condicionante para propiciar la participación ciudadana, y para evaluar la calidad de los procesos participativos debe seguirse el ciclo de las políticas públicas, ponderando los cinco criterios siguientes: criterios de coordinación, criterios de participación (actores), criterios de proceso (participativo), criterios del método participativo y criterios de consecuencias del proceso participativo. Esta metodología, definida por Parés y Castella (2009), consiste en que cada uno posee diversas variables:

- 1) Dentro del primer criterio, entre las variables, se encuentran: el acuerdo, la transversalidad, el compromiso político, el coliderazgo, la integración en las dinámicas locales de participación, la claridad de los objetivos y los recursos.
- 2) El segundo criterio integra la extensión, la diversidad y la representación.
- 3) En el tercer criterio se estudia la relevancia, la capacidad de intervención de la administración pública y la procedencia.
- 4) En el cuarto criterio se mide el grado de participación, la capacidad de propuesta, la calidad de la información, la calidad de la deliberación y la evaluación.
- 5) En el último criterio (quinto) se enlistan la incidencia, la supervisión pública de los resultados, el aprendizaje de los agentes y el establecimiento de redes de política.

Como se puede observar, los criterios anteriores constituyen la base para un análisis integral que incluye aspectos como causas, características y atributos del problema público. Dichas cuestiones serán desglosadas más adelante al dar respuesta a puntos subsecuentes, con el fin de evitar brindar información repetitiva en la discusión.

Al conjuntar dichos criterios del análisis causal, podemos establecer que ello es pertinente para lograr un resultado integral al evaluar los mecanismos de participación ciudadana, así como al medir causas, efectos y propuestas de corrección que redunden en mejorar los indicadores básicos de la participación que son –como ya hemos dicho– la eficiencia, eficacia y calidad.

Un problema público, por otra parte, se define como subjetivo, porque está vinculado a valores y perspectivas

sociales. Por ello, es prioridad social resolverlo y aprender de él con el fin de modificar la forma de organización social pues, siguiendo a Aguilar (2000), los problemas son relativos y artificiales; dicho en otros términos, se trata de construcciones sociales y políticas de la realidad. Si la participación ciudadana distribuye y redistribuye el acceso de los ciudadanos a la arena pública para tomar parte en el proceso decisorio del Estado en su ámbito municipal, este proceso es construido y los elementos que constituyen su entorno son abstractos.

Entre los elementos abstractos se encuentran: la coordinación (ciudadanos-gobierno), para atender asuntos públicos; el control que el gobierno quiere mantener centralizado sobre sus decisiones; la representatividad que ejercen los políticos de la ciudadanía; y, el desacuerdo de la población por el ejercicio de esta representatividad.

De esta manera, damos cuenta que lo expuesto es una construcción política que asegura la supervivencia sistémica del Estado. Sin embargo, el elemento objetivo de la participación como problema público se concibe a partir de establecer una comparación entre la percepción ciudadana sobre la legalidad del proceso de elección de representantes populares, la legitimidad y la aceptación de las decisiones tomadas por estos representantes.

La subjetividad de la participación se refuerza porque existe una serie de condiciones cuya construcción depende de un grupo de individuos que forman parte del equipo gubernamental y, además, la información pertinente sobre las políticas emana del gobierno así como su diseño. Esto mismo sucede con el argumento de la política que, a su vez, defiende la agenda gubernamental. El respaldo institucional corre a cargo de las instituciones subsidiarias del Estado y la réplica social solo es aceptada si proviene de los canales institucionales, aunque ello no garantiza que la opinión ciudadana sea tomada en cuenta para la modificación de las políticas públicas.

Por último, se encuentra el calificador que da la venia para la puesta en marcha de las políticas, el cual se constituye, regularmente, por los poderes cogobernantes del Estado, según sea el origen de la medida; por ejemplo, cuando se origina del ejecutivo, se trata del legislativo o del judicial.

Antes de continuar con el siguiente apartado, resulta necesario exponer qué estamos entendiendo por gobernabilidad y gobernanza.

De acuerdo con Aguilar (2008), la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre la capacidad de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado, ya que se le considera carente de capacidad para regularse, auto desarrollarse y autogobernarse. Desde esta concepción, la sociedad es el problema a resolver por parte del gobierno, por lo que éste se convierte en la solución más

factible y en el agente de transformación de la sociedad, dotado de capacidades tales como la autonomía, el respeto, el uso de la fuerza y la construcción de soberanía. En un silogismo simple, entonces, la gobernabilidad es la capacidad de gobernar y, con ella, la creación y consolidación de autoridad suficiente para ejercer el poder. Sin embargo, esta deducción no puede reducir el debate del Gobierno, porque en el ejercicio de esta capacidad se presentan problemas subyacentes como: la fortaleza institucional, financiera, administrativa y, por supuesto, la capacidad política.

Ahora bien, qué es la gobernanza. En una consideración inicial, la gobernanza surge al final de la década de los 80 del siglo XX, para explicar la forma de tomar decisiones en el gobierno, ocupándose, especialmente, de las relaciones con la sociedad y las organizaciones al interior de ésta. Sin embargo, toda esta interrelación es compleja por la diversidad de autores que intervienen en el proceso social y de toma de decisiones.

Atendiendo esta complejidad, gobernanza puede entenderse como el proceso de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público. Este proceso puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual la competencia y la cooperación coexisten como reglas posibles; además, incluye instituciones tanto formales como informales. La forma y la interacción entre los diversos actores reflejan la calidad del sistema y afectan a cada uno de sus componentes, así como al sistema en su totalidad (Whittingham, 2010).

Llegando a este punto, aclaramos que el tipo de investigación aplicado en el estudio amplio, la Investigación de Acción Participativa, consiste en impulsar el cambio social, dado que involucra la interacción social y la participación activa entre quien funge como investigador y los informantes (sujetos activos en la participación).

En este caso, se trata de un asunto público-político en el *milieu* (escenario social, ambiente o contexto), en donde el investigador recoge datos de modo sistemático, no intrusivo, sino participativo. Ello implica la selección de un escenario social, el acceso a este escenario (normalmente una organización o institución o como en nuestro caso, una municipalidad), la interacción entre los responsables y los informantes, además de la recolección de información directa (Taylor y Bogdan, 1984). Todo ello con la finalidad de contar con información de base para el proceso de sistematización y análisis (permanente) en el fenómeno que nos ocupa.

Proceso del diseño del Reglamento

El diseño del Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio Mineral de la Reforma fue producto – como se dijo– de una Investigación Acción Participativa,

la cual posibilitaría la intervención de la ciudadanía en un asunto de carácter público. Adicionalmente al trabajo propio de este tipo de investigación, se realizó una discusión teórica en torno de las políticas públicas, de la metodología cualitativa y la propia referencia académica de la acción participante.

A continuación explicamos, de manera breve, cada una de las fases en las cuales se desarrolló el trabajo de investigación.

Fase preliminar

En el caso de esta investigación es preciso establecer que se posee como antecedente un trabajo con instrumentos de participación ciudadana; es decir, un análisis sobre la posibilidad de implementación en el estado de Hidalgo (Trejo, 2015), lo cual permitió obtener un acercamiento al tema de estudio y de este modo buscar la realización de un diseño de aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el municipio de gobierno, en el que existe una relación más intensa entre ciudadanos y autoridades por la cercanía y el nivel de responsabilidad. Por ello, es factible considerar que mediante el desarrollo de la Investigación de Acción Participativa se puede propiciar un nivel de confianza que permita obtener un diseño eficiente de participación ciudadana municipal, el cual, a través de un esquema de evaluación, se retroalimente y continúe siendo operado por los gobiernos municipales y, además, sea exigido como un derecho por parte de los ciudadanos.

Para que esto suceda se debe tener claro que el diseño está centrado en el ciudadano, en conocer la forma en la cual, de manera práctica, se realiza su organización, las características regionales poseídas, el comportamiento social, sus valores cívicos y, de manera paralela, realizar una investigación documental en la cual se precise la importancia del municipio, las políticas públicas, el marco teórico y se estudien los mecanismos y las prácticas participativas en Hidalgo, México, para establecer bases sólidas en el diseño de un modelo de participación ciudadana municipal, soportado en un reglamento para el municipio de Mineral de la Reforma.

Fase del Diseño del proyecto

Cuando se integra el Ayuntamiento, en septiembre del 2016, se conoce la reglamentación en vigencia y, durante el año siguiente, se comienza a preparar la propuesta de reglamento de participación ciudadana para el municipio. Al tomar la determinación de considerar éste el tema central de la presente investigación, se informa al titular de la presidencia municipal, esto con el objetivo de contar con su apoyo para la realización de acciones complementarias al proceso legislativo reglamentario y desarrollar la investigación que nos ocupa. Para ello se realiza la invitación y se constituye el grupo técnico con la participación de la Unidad de Planeación y Evaluación, el

grupo de seguimiento conformado por los integrantes de la Comisión de Gobernación, Bandos Reglamentos y Circulares, así como un grupo de delegados municipales y ciudadanos convocados con el propósito de impulsar la Investigación de Acción Participativa.

Una vez realizado lo anterior, se hace del conocimiento de los integrantes de cada uno de los grupos el proceso a desarrollar, las bases teóricas y metodológicas para conocer su disposición y compromiso de participación, ello con el fin de despejar dudas y establecer los alcances en y para el desarrollo del proyecto. Cabe señalar que en cada una de las fases se cuidó el proceso de comunicación participativa, en el que no solo se da a conocer la información, sino que implica un proceso de participación permanente.

Fase de Diagnóstico

En esta fase se tomó como referencia lo expresado, en las audiencias públicas, por los ciudadanos y autoridades auxiliares, con referencia al nivel de participación en la solución de problemas cotidianos considerados públicos y el involucramiento del Gobierno Municipal con sus necesidades. Este proceso se inició con una bitácora de audiencias, el cual permitió ubicar demandas generales y agrupar los medios mediante los cuales el ciudadano desea colaborar y/o intervenir en el gobierno. Este proceso nos revela las limitantes, tensiones, condiciones y alcances que pueden tener las alternativas, además de la concepción empírica de los ciudadanos con respecto a su intervención en los asuntos públicos del municipio y las soluciones planteadas, para ser tomados en cuenta en el proceso decisorio de la demarcación.

Fase de Recopilación de información

Como se mencionó, el proceso de recopilación de información partió de las audiencias ciudadanas impulsadas a partir del año 2016, en donde se expresaron diversas problemáticas que agrupamos en tres rubros: 1) Gestión de Servicios Municipales; 2) Gestión de Trámites municipales y 3) Gestión Social y/o personal.

Además, se realizó una entrevista al presidente municipal para conocer su perspectiva sobre la administración municipal con respecto de la participación ciudadana; se celebraron reuniones de trabajo con el grupo técnico y sesiones con el grupo de seguimiento con el fin de analizar las propuestas de modificación al planteamiento inicial y también se llevaron a cabo conversatorios con los ciudadanos participantes enfocados a dar seguimiento hasta la versión definitiva del reglamento.

La información se fue recopilando para el diseño de un reglamento que responda y se adapte a las necesidades de la población del municipio, compatible con el devenir histórico del municipio, la realidad social y los procesos en los cuales los ciudadanos tienen mayor interés de participar con respecto a la vida pública. Esto permitió

ampliar la definición del problema público, llevarlo a cumplir sus objetivos y construir un instrumento reglamentario de aplicación general que reúna las diversas visiones del problema, y cuya interpretación sea accesible para propiciar el involucramiento ciudadano en la esfera pública municipal. De esta forma se contribuyó a la gobernabilidad, dando paso a la gobernanza.

Fase de Diseño reglamentario

Esta fase implicó la constitución de los grupos para llevar a cabo el proceso de estudio; es importante destacar que en todo momento se buscó el apoyo de los enfoques teóricos y de la propia metodología para el diseño de las políticas públicas, la cual sugiere fortalecerse de inicio con referencias teóricas, fundamentos legales, realizar una definición de población objetivo y una normatividad en la cual descansará la operatividad de las acciones públicas. Esta fase tiene como propósito adecuar las bases de implementación de los mecanismos de participación ciudadana susceptibles de una evaluación de impacto en un futuro.

En esta fase se establece como una necesidad por responder a los criterios básicos de la participación ciudadana: la calidad, la eficiencia y la eficacia de las políticas y de las decisiones públicas requeridas para la participación ciudadana.

De acuerdo con Peters y Hoornbeek (2005), las características del problema son la solubilidad, la complejidad, la divisibilidad y la monetarización. Para este caso en estudio, dichas características son descritas en estudios elaborados por organismos nacionales e internacionales; por ejemplo en la Encuesta Nacional de Cultura Política y Participación Ciudadana y Latinobarómetro, mecanismos ya clásicos dentro del levantamiento de la información de este tipo..

Bajo un análisis procesal de las políticas públicas, el rasgo político es la legitimidad del gobierno y sus decisiones. Como causas programáticas, podemos establecer el alcance de objetivos de las políticas públicas, mejorar procesos y resultados, acercarse a cubrir una expectativa global del gobierno, así como lograr una negociación y consenso de las decisiones públicas no restringidas, es decir, las que no se relacionan con áreas prioritarias del Estado.

Por la reciente discusión que existe sobre los mecanismos de participación ciudadana y su evaluación, podemos decir que se trata de un problema agudo si consideramos los siguientes datos: que la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana se firmó en 2009 y es el documento en el cual los gobiernos iberoamericanos se obligan a establecer y evaluar mecanismos de participación debido a la creciente demanda de inclusión en el proceso público de decisión, a la calidad, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas.

De acuerdo con el Índice de Participación Ciudadana de América Latina, realizado en 2005, México contaba con uno de los porcentajes más bajos de participación ciudadana institucional directa, ubicado en 3.7% solo por arriba de Argentina y Costa Rica, lo cual puede interpretarse como un disenso con el gobierno.

Ya se ha mencionado que el ámbito de acción es el institucional y éste se encuentra regulado por la constitución estatal en materia de planeación estatal democrática y participativa, reconociendo los derechos de audiencia, petición y participación en foros de discusión en las materias gubernamentales.

El impacto se puede medir en la legitimidad de acción y decisión del gobierno y mediante el reconocimiento social de sus acciones. Por otro lado, la capacidad técnica implica asesoría de expertos que encaucen las ideas para convertirlas en acciones y contar, a su vez, con la información necesaria para participar en lo que no afecte a las áreas prioritarias del gobierno.

De esta manera, se puede argumentar que el problema en discusión tiene una solución, pues para ello aparecen los mecanismos de participación ciudadana que se convierten en acciones puestas en práctica por el gobierno con el fin de legitimar sus decisiones, como son los foros de consulta, plebiscitos, referéndums, consultas populares y presupuestos participativos.

En el año 2012, como producto de la propuesta de reforma política, se plantea a manera de alternativa, la participación ciudadana para fortalecer las acciones del Estado y así disminuir la participación ciudadana no institucional (plantones y protestas violentas).

El proceso de participación ciudadana posee una carga política, debido a que el diseño instrumental debe ser consensuado por los actores de la arena pública y se debe conocer el ambiente organizacional del Estado y sus antagonismos, al tiempo que expresen en el debate lo que se espera que sea incluido en la decisión del asunto público de acuerdo con su propio interés.

En la discusión sobre el alcance de la participación ciudadana intervienen partidos políticos, organizaciones civiles, ciudadanos no organizados, instituciones sociales (como la familia) y empresariales. Con esto quedan expresadas las diferentes posturas sobre los alcances y las restricciones que, a juicio de estos actores, debe tener la participación ciudadana.

La complejidad técnica de la participación ciudadana en los asuntos públicos debe ser reconocida de manera institucional, y el primer elemento de este reconocimiento es que se encuentre inserto en la legislación.

En el municipio de Mineral de la Reforma, el caso de estudio, no se reconocían los mecanismos de participación ciudadana en el rango de reglamento. Aunque cabe destacar que, desde 2018, se turnó a comisiones del Ayuntamiento el reglamento de

participación ciudadana, cuyo proceso tardó dos años por el paulatino involucramiento de la ciudadanía y la falta de acuerdo con y entre las fuerzas políticas, lo cual hace evidente que el aspecto político se impone a lo técnico y, aún más, a las demandas ciudadanas, esto, debido a que es necesario pasar antes por una discusión política para lograr, además, un gobierno transversal.

Fase de definición de Escalas de participación

En términos de magnitud resulta pertinente aclarar que existen diversas escalas de participación, y que en ellas intervienen diversos actores. Según Zicardi (2007), existen cuatro categorías de participación:

1. Institucional: contenida en el marco legal.
2. Autónoma: se da a través de las asociaciones de civiles.
3. Clientelar: está orientada a legitimar las acciones del gobierno mediante la participación de grupos cerrados.
4. Incluyente: permite la participación libre de todos sin importar su pertenencia o identidad política.

Estas categorías poseen diferentes objetivos y están orientadas a actores específicos y tienen resultados diversos. Por ejemplo, la participación clientelar solo legitima las decisiones verticales del gobierno; los ciudadanos consultados son escogidos de un grupo de correligionarios, la reducción de la participación radical (protestas) se observa en mayor medida si se pone en marcha un modelo incluyente de participación.

Los mecanismos de participación ciudadana permiten la intervención de ciudadanos, militancias políticas y expertos (ambientalistas, filántropos, defensores de los derechos humanos y gestores sociales). Esta participación puede considerarse como una forma de cogobierno, pues otorga el derecho de intervención en las decisiones gubernamentales y limita los actos de verticalidad y la manipulación; asimismo, permite políticas públicas horizontales facilitando que los ciudadanos ejerzan poder y control sobre el proceso gubernamental, no solo consultivo sino vinculante con las decisiones públicas.

Los límites de la participación ciudadana se encuentran, en su mayoría, bajo el control del gobierno, incluso la radical, pues es un derecho consagrado constitucionalmente, al igual que la conformación y las actividades de las asociaciones civiles; sin embargo, existen elementos que no se pueden regular, como las clientelas políticas. Por otro lado es importante aclarar que, no se puede permitir la participación ciudadana en las decisiones estructurales del Estado; por ejemplo, en el ejercicio de los derechos, en el sistema de salud, en asuntos militares y financieros, entre otras.

La monetarización no incide, de manera primaria, en la caracterización de la participación ciudadana como problema público, ya que se plantea un análisis

retrospectivo y una evaluación a partir de la información existente con respecto a los mecanismos institucionales reconocidos por el gobierno, con excepción de los foros y el presupuesto participativo. Los demás mecanismos no requieren inversión extraordinaria para su realización.

De este modo, resulta novedoso exponer efectos de una experiencia de Investigación Acción Participante, cuyo fin es impulsar el cambio social, así como la construcción de políticas públicas (decisiones públicas), pues nos brindan la posibilidad de comprender más allá del análisis del dato numérico. Este tipo de investigación impulsa la interacción de los actores sociales que intervienen en ella y a los que pretenden impactar su diseño, implementación y evaluación.

Algunos resultados

Centrarse en la idea de contribuir al cambio democrático, implicó atender complejos procesos políticos, desde lo particular a lo general; esto es, desde la consideración de cada individuo participante hasta la consumación de un colectivo como reflejo de la suma de las voluntades, que se traduce en una percepción de bienestar para cada uno de los que integran la sociedad.

Así, la acción en el ámbito público de los individuos, bajo un juego reglas respetado por todos, permitió la conformación de lo que se ha denominado democracia participativa, que no es otra cosa que la interrelación de acciones individuales que dan vida a los múltiples procesos de toma de decisiones públicas para la creación, en este caso, de políticas que se orientan al logro del bienestar tangible de todos los individuos, bajo un abierto y estructurado proceso de comunicación horizontal orientado, siempre e inequívocamente, hacia el logro de la gobernanza.

El proceso de construcción del Reglamento de Participación Ciudadana de Mineral de la Reforma fue un importante hito de transformación democrática en la vida política de esta demarcación. Utilizando las herramientas de transformación metodológica de la IAP, como se expone en la investigación amplia, se logró un acercamiento que llegó hasta aspectos esenciales del pensamiento de los individuos en torno a la participación ciudadana que, como política pública, tiene por objetivo consolidar los espacios públicos para la participación democrática de los ciudadanos.

La construcción de una política pública de participación ciudadana fue compleja, mediante un instrumento regulatorio, ya que el interés público y común en el proceso de construcción chocó con intereses políticos y de grupos de poder al interior del Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio. Ante ello, se tuvo que recurrir a la negociación para obtener, mediante la política, un consenso de intereses en beneficio de la colectividad. Además fue necesario construir la participación de todos

los actores involucrados con opiniones distintas, con la única finalidad de obtener un reglamento de participación ciudadana, para resolver lo que nosotros identificamos como problema público, el cual se sugiere como el inicio de la construcción de las políticas públicas desde la teoría.

Conclusiones

La participación ciudadana ha cobrado importancia como tema de la agenda política y elemento de legitimación de la democracia. Su relevancia ha sido producto de la transformación de los sistemas de gobierno, cuyos procesos de transición y democratización han favorecido cada vez más el papel protagónico de los ciudadanos.

La participación ciudadana permite una intervención directa del ciudadano en el espacio público para diseñar, operar y exigir resultados en torno a los asuntos públicos y decisiones en las cuales el gobierno tiene una responsabilidad.

Los mecanismos de participación ciudadana se han convertido en los medios de intervención y diálogo entre gobernantes y gobernados.

Asimismo, la participación ciudadana se transforma así en un elemento transversal de las políticas públicas. Con esta ampliación de derechos en el proceso de toma de decisiones, se permite avanzar en la democracia participativa, garantizando a los ciudadanos interlocución con el gobierno y fortaleciendo la legitimidad de los gobiernos locales al propiciar interacción en el ejercicio del poder entre gobernantes y gobernados, así aprovechando esta cercanía para vincularse en un ejercicio de comunicación con la sociedad a la cual gobiernan, a través de instrumentos como la audiencia pública, el presupuesto participativo, el derecho de petición, entre otros.

De este modo, resultó novedoso exponer resultados de una experiencia de una Investigación Acción Participativa en la construcción de políticas públicas (decisiones públicas), ya que esto nos brinda la posibilidad de comprender más allá del análisis del dato numérico, la interacción de los actores sociales que intervienen en las decisiones públicas y a quienes pretenden impactar su diseño, implementación y evaluación.

Por otra parte, es importante destacar que la metodología utilizada para esta investigación, mediante una comunicación cara a cara, así como el apoyo de medios informativos ahora tradicionales (carteles, llamadas telefónicas) y de interacción en redes sociales de Internet como Facebook, ha permitido no solo promover y activar la participación de la ciudadanía, sino también ha inducido la producción de una propuesta normativa local para la participación ciudadana.

Para este modelo es más importante el proceso de intervención en sí, pues se considera que las propuestas surgen desde la propia comunidad. Esto significa que el

modelo no define –de manera anticipada– medios, mensajes ni técnicas para la acción. Cabe destacar que cada una de las fases requirió un intenso proceso de diálogo y negociación, el cual, como mencionamos, estuvo basado en un proceso de comunicación participativa.

Cabe destacar las limitaciones de esta investigación al enfrentarse no sólo al proceso reglamentario ordinario sino a los conflictos de intereses políticos de un municipio que ha sido gobernado, primero, por un solo partido por muchos años y, luego, por un partido de derecha, en más de cien años de historia que tiene una dominación política y, por si fuera poco, por dos familias de las cuales ha emanado más del 90% de sus presidentes municipales. Esto presupone que la población del municipio tiene escasos avances en lo correspondiente a la cultura política y la gobernanza y que se enfrentó, por tanto, con temor a la propuesta de apertura del gobierno.

En dicho contexto, la intención de esta investigación fue ofrecer una alternativa en la construcción de políticas públicas a través de los enfoques cualitativos y de participación, no sólo para recoger las opiniones de todos aquellos que intervengan en el la construcción de una política pública, sino motivar la participación, sabiendo que se debe incluir el factor político en este proceso. Este factor que la teoría reconoce pero que no le otorga el peso que tiene en la construcción local de políticas públicas, ya que es determinante el consenso y la negociación para transitar en gobiernos locales que, como fin último, tengan el objetivo del poder, la dominación y el control social.

Por lo que podemos afirmar que, en general, el proceso de investigación acción participativa obtuvo su cometido: sustentar la idea de que la participación ciudadana es un asunto público.

Referencias

Aguilar, Luis. (2000). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Federal Electoral.

NOTAS

ⁱ En este aspecto, vale la pena mencionar, por lo inédito del caso, la consulta ciudadana que se llevó a cabo el 10 de abril del año 2022, para la continuidad o la revocación del mandato del Presidente de la República.

- Aguilar, L. (2008) *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Canto, Manuel. (2012). *Participación Ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana*. Lisboa, Portugal: CLAD.
- García Batiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis (2018). El presepuesto participativo: Un balance de su estudio y evolución en México. *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 26, Núm. 52., pp. 1-28.
- Knoepfel, Peter, Corinne, Larrue, Varone, Frederic, e Hinojosa, Miriam. (2007). “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en actores, sus recursos e instituciones”. *Ciencia política*, Vol. 2, no. 3, pp. 6-29. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521/18378>
- Parés, Marc y Carola, Castella. (2009). “Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos de participación ciudadana” en Marc Parés (coord.) *Participación ciudadana y calidad democrática*, pp. 241-264. Madrid: Ariel.
- Peters, Guy y Hoornbeek, John. (2005). *The Problem of Policy Problems*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Red Interamericana para la Democracia. (2005). *Índice de Participación Ciudadana 2005*. Washington: Organización de Estados Americanos.
- Taylor, Steven y Bogdan, Robert. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos*. México: Paidós.
- Trejo, Victor. (2015). *Instrumentos de participación ciudadana: un análisis sobre su posibilidad de implementación en el estado de Hidalgo*. Tesis de Maestría. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Villarreal, María Teresa. (2010). “Participación ciudadana y políticas públicas” en Eduardo Guerra (coord.) *Memorias del décimo certamen ensayo político*, pp. 31-48. Monterrey: Décimo Certamen de Ensayo Político.
- Weber, Max. (1921/2014). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zicardi, Alicia. (2007). “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas en el ámbito local” en José Luis Calva (ed.) *Democracia y gobernabilidad. Agenda para el desarrollo*, pp. 9-19. México: UNAM.
- Whittingham, M. (2010) ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?, *Revista de Análisis Internacional*, Núm. 2.

ⁱⁱ Esta experiencia se ha extendido a varios municipios del país desde que se inició en los años noventa e inicios del año 2000, de manera aislada en un municipio del estado de Jalisco y en tres delegaciones del Distrito Federal (ahora alcaldías en la Ciudad de México) (García Batiz y Téllez Arana, 2018).