

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE 871360**

“SENTIDO Y ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES; EL CASO DE

TENANCINGO, ESTADO DE MÉXICO”

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

JOSÉ MANUEL ARENAS LUNA

DIRECTOR DE TESIS

DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN

MÉXICO, D.F.

NOVIEMBRE DE 2015

Dedicatorias

A Dios:

Por darme el regalo de la vida en dos ocasiones, por su guía y el aprendizaje de cada día para ser mejor ser humano; sobre todo por mi familia y seres queridos.

A mi amada esposa Lau:

Mi compañera inseparable de vida, por su amor, impulso, respaldo, comprensión y apoyo, pero sobre todo por la felicidad de formar una hermosa familia.

A mis princesas Ivanna y Sofía:

El amor más puro, mi vida en rosa, quienes alegran y motivan mi existir y a quien dedicare mi vida entera. Las amo.

A mi Madre

Por darme la vida, por su amor, su guía y su apoyo incondicional de siempre que han permitido formarme como hombre y profesionista.

A mi Padre

Por su amistad, amor, ejemplo de fortaleza pero sobre todo por ser cómplice en mis sueños y consejero de vida.

A mi Hermana:

Por tu valentía y fortaleza que me inspira a saber que lo que deseamos lo podemos lograr...

A mi Hermano:

Por tu apoyo, amistad y ejemplo de dedicación cómo hijo y profesionista.

A mis tíos Pili, Martis y Lulú por su amor, ejemplo y apoyo siempre; a mi tío Alberto Luna y Rafael Arenas por su gran cariño; a mis Primos Jaqueline y

Rolando por su amor de hermanos y a todos mis familiares quienes tienen un espacio en mi corazón.

A mis abuelos Yolanda, Celia, Delfino y Pepe, mis tíos Lupis y Fernando a quienes extraño y me cuidan desde donde estén...

A mis Maestros del INAP por su enseñanza y calidez humana.

A todos mis amigos del INAP grupo LXVIII en especial a Hugo, Claudia, Luis, Sofía, Diego, Luisa, Gustavo, Enrique, Roberto M, Antonio, Roberto SM, y Alfredo por su amistad y acompañamiento en esta gran experiencia de vida.

Agradecimientos

A mi amiga Tanya Rellstab Carreto por tu cariño, apoyo y ejemplo a seguir.

A mi Director de tesina Dr. Maximiliano García Guzmán, por sus conocimientos, paciencia, asesoría y consejos que permitieron lograr la culminación de este importante proceso.

A mis Revisores Maestra Miriam Edith Muciño Montoya, Maestro Francisco Moyado Estrada y Doctor Roberto Carvallo Escobar por su enorme interés e invaluable apoyo para enriquecer este trabajo.

A Montserrat Zárate Eslava por su amistad, su comprometido trabajo y apoyo para lograr y cumplir este objetivo, como tantos que hemos compartido profesionalmente.

CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo I. Estado Moderno, Democracia y Participación.....	6
1.1 Antecedentes de la Democracia en el marco del Estado	6
1.2 Francisco de Vitoria y la Escuela de Salamanca.....	6
1.3 Reelección de <i>Potestate Civilis</i>	7
1.3.1 Causas eficiente, material y formal del poder político	10
1.3.2 El fin de la sociedad política.....	12
1.3.3 El "Leviatan" de Hobbes y el "Contrato social" de Rousseau.....	13
1.4 Vigencia de la Democracia en el Estado Moderno	15
1.5 Políticas públicas como vínculo entre Estado y Democracia	20
1.5.1 Lo Público	21
1.5.2 Políticas Públicas	24
1.6 Participación Ciudadana	32
1.6.1 Formas de Participación.....	34
1.7 Democracia Deliberativa y Participativa	38
1.7.1 Fundamentos teóricos de la Democracia Deliberativa y Participativa ...	39
1.7.2 Contextualización de la Democracia Deliberativa y Participativa	42
1.7.3 Presupuestación Participativa; el ejemplo Brasileño	46
Capítulo II. La Participación Ciudadana a Nivel Nacional y Estatal:	
caso Estado de México	50
2.1 Bases Institucionales de la Participación Ciudadana	53
2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	53

2.1.2 Acuerdos Internacionales.....	54
2.1.3 Ley de Planeación	55
2.1.4 Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil.....	55
2.1.5 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	56
2.2 La Participación Ciudadana en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	56
2.3 El caso del Estado de México	58
Capítulo III. El caso Tenancingo, Estado de México	65
3.1 El Municipio.....	65
3.2 Tenancingo, Estado de México.....	67
3.2.1 Denominación y significado	67
3.2.2 Medio físico y Localización	68
3.2.3 Servicios Públicos	69
3.2.4 Caracterización del Ayuntamiento	69
3.2.5 Autoridades auxiliares.....	69
3.3 Los Consejos de Participación Ciudadana.....	70
3.3.1 Situación socio-política de Tenancingo.....	73
3.3.2 Implementación de la figura de Consejos de Participación Ciudadana ..	74
3.3.3 Beneficios de la aplicación de los Consejos de Participación Ciudadana	75
Conclusiones	82
Bibliografía	87

Introducción

La participación ciudadana constituye una práctica fundamental para las sociedades democráticas contemporáneas. Si bien es cierto, que se empieza a consolidar la idea de que la participación ciudadana no es deseable improvisarla siendo ésta necesaria para el desarrollo de la sociedad. Para consolidarla del todo, se requiere desarrollar marcos de referencia tanto metodológicos como técnicos, con el afán de orientar a la ciudadanía en esta práctica democrático-participativa, volviéndose fundamental que los gobiernos, y las políticas que desarrollan, pongan de su parte con la intención de que la participación, en su sentido amplio y estricto, se lleve a cabo. Este acto se denomina entonces "voluntad política", y es a través de este proceso cognitivo que se requiere de experiencias adquiridas, lo cual consecuentemente incidirá en la conducta humana para adquirir "el hábito", de la participación ciudadana.

En razón de lo anterior, el término "participación ciudadana" se puede señalar como el cúmulo de iniciativas o aquellas acciones que tienen por objetivo impulsar el desarrollo a partir de la idea democrática de la integración del pueblo en el quehacer político cotidiano. Para ello, se han diseñado mecanismos en los cuales el ciudadano puede allegarse, definir y tener acceso a las decisiones gubernamentales, sin que sea requisito el pertenecer a algún partido político, ser representante popular o integrante de la administración pública. En cambio, puede ser partícipe socialmente por el simple hecho de reputarse ciudadano con derechos y obligaciones vigentes.

Otro aspecto importante en este contexto es la planeación en el diseño e implementación de políticas públicas, pues esto fomentará una mejor participación ciudadana. En este sentido, se puede expresar en forma genérica que las políticas públicas son las respuestas que el Estado o Poder Público otorga a las necesidades de los gobernados, ya sea en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. Este hecho, está ligado

directamente a la actividad del Estado en su papel de ejecutor, es decir, alude a la administración pública, centralizada o descentralizada, donde se involucra a la toma de decisiones previo a un proceso de análisis y de valoración de las necesidades, así como de participación social.

En términos metodológicos para abordar esta investigación es necesario tener en cuenta las siguientes premisas: el estudio de las políticas públicas con la participación de la ciudadanía en los gobiernos (independientemente del orden de gobierno que se trate, organismos autónomos y descentralizados), es un requisito, sin el cual sería imposible identificar las necesidades sociales apremiantes. Ello a partir del análisis de una problemática sobre la que se plasman diferentes alternativas de solución definiendo la más viable con el fin de que la medida adoptada satisfaga las necesidades colectivas más sentidas.

Un segundo aspecto tiene que ver con la organización para la participación ciudadana, a efecto de que los centros de población sean escuchados a través de sus representantes. Por lo que, en Tenancingo, Estado de México, se ha adoptado una forma de participación ciudadana denominada Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) que se desenvuelve en un espacio público, integrado por ciudadanos que darán a conocer al gobierno local las principales necesidades de sus semejantes en materia de servicios públicos; en tercer lugar el hecho de que una vez conocidas las demandas sociales de algún centro de población determinado o de una comunidad, es necesario concentrarlas, jerarquizarlas e iniciar el procedimiento para traducirlas en políticas públicas; que tendrán que reflejarse y que están comprendidas en el plan de desarrollo municipal y consecuentemente se llevará a cabo programáticamente la ejecución de las mismas a través de acciones y programas de gobierno, cuyo fin es abatir el rezago social y generar mayor beneficio colectivo.

En razón de lo anterior, el objetivo principal de la presente investigación es analizar la participación ciudadana como un elemento que optimiza y mejora la

implantación de políticas públicas y sus resultados en un gobierno local, pues permite que cumpla con sus objetivos de forma más eficiente. En consecuencia, se comprobará la siguiente pregunta de investigación: ¿Se obtienen resultados eficientes a partir de una figura de participación ciudadana, como herramienta de los gobiernos democráticos locales al diseñar sus políticas públicas?

De acuerdo a lo planteado, el presente trabajo nos lleva a establecer la siguiente hipótesis:

"La participación ciudadana es herramienta fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas exitosas en los gobiernos locales"

Un punto de arranque es decir que la participación es la medida que determina la forma en que el individuo se relacionará con los demás, de lo cual dependerá la toma de decisiones que realice en el desarrollo de su vida cotidiana. Así, cobra gran importancia la participación del individuo vinculada a su gobierno y a su sociedad. Hoy, constituye un verdadero reto para cada gobierno que pretenda el éxito de su gestión, lograr la participación activa de los ciudadanos en las decisiones trascendentales de forma organizada, pues es una realidad social de nuestro país que la cultura de participación ciudadana aún se encuentra en una etapa inicial. Si bien es cierto, que se han realizado esfuerzos para incentivarla, carecen éstos todavía de madurez social, pues se realizan a través de prácticas discontinuas, con poca eficacia y legitimidad ciudadana. Todas estas razones traen consigo que las personas que integran las sociedades adquieran cierta apatía o rechazo hacia las políticas públicas de gobierno, pues consideran que nos son tomadas en cuenta sus opiniones o posicionamientos.

El caso que se contextualiza es poner de manifiesto la participación ciudadana en los gobiernos municipales, por lo que en Tenancingo, Estado de México, se ha adoptado una forma de participación que existe en un cuerpo normativo, y se ha llevado a cabo de forma verdadera por los ciudadanos interesados en las

acciones de gobierno, haciendo notar que en cualquier gobierno es importante implantar políticas públicas que propicien y deriven de esta participación y que es deber legítimo de los municipios hacerlo con el afán de contribuir al bienestar social.

¿Pero, por qué hacerlo a nivel municipal? En México existen un total de 2,445 municipios, el crecimiento en el número de los mismos se ha incrementado significativamente en las últimas dos décadas. En 1990 el país contaba con 2,368 municipios, por tanto en 22 años se han creado 59. Esto representa una tasa de crecimiento en promedio de 2.6 municipios nuevos por cada año.

De acuerdo con el Censo Poblacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010, nuestro país cuenta con una población de 112.3 millones de habitantes,¹ de los cuales 70% viven en las ciudades entre ellas en 56 zonas metropolitanas de nuestro país que concentran 56% de la población total; otra manera de verlo es que 8 de cada 10 de los habitantes urbanos habitan en dichas zonas. Sin embargo, el resto de la población vive dispersa en diversos municipios alejados de las capitales y zonas metropolitanas, ubicados en zonas apartadas y rurales, que representan alrededor de 30% de la población total en México, tienen una realidad distinta a las grandes zonas urbanas y conurbadas; el Estado de México ocupa 125 de este total de municipios, de ellos 81 se encuentran en la zonas metropolitanas de Toluca y Cuautitlán-Texcoco, dejando un total de 44 municipios que distan de dicha realidad social, que cuentan con menos de 150 mil habitantes en la mayoría de los casos y en los cuales se pretende que esta investigación sirva de antecedente y de base para propiciar un entorno benéfico para la participación ciudadana.

Por lo que tomando en consideración lo anterior, en el primer capítulo de esta investigación se abordan los temas de participación ciudadana y políticas

¹ Fuente: página oficial de la Federación Nacional de Municipios de México.
http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=111

públicas, por lo que es necesario tener presente los conceptos de Estado y Democracia, lo Público, Políticas Públicas, Participación ciudadana, entre otros. Posteriormente, pretende sentar las bases para el estudio de la participación en un plano práctico.

Una vez establecido el marco teórico de la investigación, referente a la participación ciudadana en los gobiernos locales y contextualizada doctrinariamente de lo general al caso particular; el capítulo dos aborda el lugar que ocupa la participación ciudadana en nuestro país y el Estado de México con la finalidad de tener antecedentes sobre el tema que autentifiquen lo planteado en este estudio.

Y para finalizar está el capítulo tres, donde se considera al orden del gobierno municipal como materia sobre el que se abordará la participación ciudadana, específicamente en el municipio de Tenancingo, Estado de México; es por ello, que se hace necesario tener en mente conceptos básicos relacionados a la institución política y organizativa del municipio, pues la claridad de éstos adquiere relevancia para este trabajo ya que, se estipularán las características generales del municipio analizando, de manera directa la aplicación de los Concejos de Participación Ciudadana (COPACI), la función y sus consecuencias en la administración pública del propio municipio.

Capítulo I. Estado Moderno, Democracia y Participación

1.1. Antecedentes de la Democracia en el marco del Estado

Históricamente el hombre ha luchado por generar un ambiente social en el cual se pueda lograr una convivencia pacífica con sus semejantes. En este contexto, a través del tiempo se han implantado diversas formas de organización política y gubernamental que se han ido perfeccionando, basándose en la organización, la administración, la política y las leyes justas.

El primer punto para referirse al desarrollo de la democracia es remontarse a las culturas griega y romana, a través de sus pensadores y filósofos principalmente Sócrates, Platón y Aristóteles enfocan a la política como inherente al hombre, desarrollando así cuestiones de formas de gobierno y organización social.

En estas culturas se llamó democracia a aquella organización política y gubernamental en la que las decisiones eran tomadas por el pueblo. El vocablo democracia es interpretado, ya en la historia moderna, como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Esta forma de gobierno en Grecia, y sobre todo en Atenas, era practicada a través de una asamblea de representantes de las llamadas "ciudades estado" Sin embargo, estas concepciones antiguas de democracia se encuentran distantes de lo que hoy se concibe en el Estado moderno.

1.2. Francisco de Vitoria y la Escuela de Salamanca

En la primera mitad del siglo XV surge la llamada Escuela de Salamanca a partir del pensamiento de Francisco de Vitoria, joven fraile español, quien realiza estudios de Teología y Filosofía. Años después, De vitoria ya siendo catedrático, de Teología en la Universidad de Salamanca innovará profundamente los métodos de enseñanza usados hasta ese momento al arraigar la impartición de

clase a través de lo que él llamó reelecciones. De Victoria; destaca y retoma importancia su filosofía política, especialmente su teoría político – social y su doctrina internacionalista que se encuentra en dos reelecciones: *potestate civilis* (1528) y *de indis* (1538), la primera que se detallará a continuación:

1.3 Relección de Postestate Civili

A través de esta lección intenta exponer el origen y el fin del poder político. Lo hace basado en la doctrina Aristotélica de las cuatro causas y en algunas afirmaciones metafísicas, antropológicas, filosóficas y políticas. Intenta justificar la potestad del gobernante para lo que recurre al *zoon politikon* de Aristóteles para, consecuentemente, establecer el carácter natural de la sociedad civil y la necesidad de la existencia de un poder político que proporcione unidad y coordinación a las diversas relaciones sociales.

La Primera Causa que aborda De Vitoria es la causa final aristotélica. Parte de una visión teológica del universo, y establece que si el fin es la razón de la necesidad de los entes creados, se debe partir del análisis de las propiedades del hombre para diferenciar en estas el carácter natural o artificial de la vida en sociedad, pues, afirma, que a diferencia de los animales que están dotados por mecanismos de defensa, el hombre aparece solo, donde necesita de los demás para sobrevivir:

"solo al hombre, concediéndole la razón y la virtud, dejó frágil, débil, pobre, enfermo destituido de todos los auxilios, indigente, desnudo e implume como arrojado de un naufragio (...) Para subvenir, pues, a estas necesidades, fue necesario que los hombres no anduviesen vagos, errantes y asustados, a manera

de fieras en las selvas, sino que viviesen en sociedad y se ayudasen mutuamente" (Vitoria 1960: 152-153)²

De igual forma establece que además de las necesidades materiales para sobrevivir, el hombre requiere de la ayuda mutua para desarrollar sus capacidades intelectuales y morales, la inteligencia y la voluntad son inherentes al hombre mismo, De Vitoria establece:

"solo con doctrina y experiencia de pueden perfeccionar el entendimiento, lo que en la soledad de ningún modo puede conseguirse". (Vitoria 1960: 155)

Concluye diciendo el hombre naturalmente civil y social hace necesario el hecho de que *"la fuente y origen de la ciudades y las repúblicas no fue una invención de los hombres, ni se ha de considerar como algo artificial, sino como algo que procede de la naturaleza misma"* (Vitoria 1960: 155).

Todo esto hace que la necesidad básica de los hombres sea la de agruparse y sociabilizar para cumplir sus fines naturales, dando a su vez génesis al Estado. Dentro de este requerimiento de sociabilización encuentran justificación todas las formas de organización, especialmente la comunidad política misma que De Vitoria concibe que de entre todas las formas sociales es la que se encuentra mayormente enraizada y la más conveniente en la naturaleza, incluso más que la familia. Afirma:

"la sociedad es como si dijéramos una naturalísima comunicación y muy conveniente a la naturaleza , aunque los miembros de la familia se ayudan mutuamente, una

² FAZIO, Mariano, Francisco de Vitoria, en FERNÁNDEZ LABASTIDA, Francisco -MERCADO, Juan Andrés (editores), *Philosophica: Encyclopedic filosófica on line*, URL:<http://www.philosophica.info/archivo/2011/voces/vitoria/Vitoria.html>

familia no puede bastarse a sí, sobre todo tratándose de repeler la fuerza y la injuria" (Vitoria 1960: 156-157)

El autor Salmantino busca el devenir del poder político y se vale de la afirmación paulina para ello: "*no hay poder que no emane de dios todo poder público o privado por el cual se administra la republica secular. No es solo justo y legítimo, sino que tiene a Dios por autor, de tal suerte que ni por el consentimiento de todo el mundo se puede suprimir*" (Vitoria 1960: 151)

Este argumento no es solo de carácter teológico sino también filosófico, pues afirma que la sociedad pertenece al derecho natural y que todo lo natural es divino pues pertenece a Dios como autor de la naturaleza humana. La autoridad surge entonces como consecuencia de ese mismo derecho, por lo que de ello se infiere, que los poderes públicos tienen el mismo fin y la misma necesidad que las ciudades, ya que como se ha dicho aquí, las sociedades y repúblicas no serían creación del hombre sino del derecho natural.

De Vitoria sostenía que las congregaciones eran necesarias para la guarda de los mortales, y ninguna sociedad puede subsistir sin la potestad o fuerza que la gobierne y la provee. Por ello, nos dice que la utilidad y el uso del poder público es el mismo que el de la comunidad y el de la sociedad. Esa necesidad natural que se deriva del fin debe extenderse a la autoridad pública con los siguientes pasos lógicos:

1. La sociedad es necesaria para la perfección de la vida humana.
2. Esta sociedad no puede conservarse sin el poder público.
3. Por lo tanto, es igualmente necesario y natural que exista la pública potestad.

De Vitoria decía que la sociedad no se podía conservar sin el poder público y hacía una analogía con el cuerpo del hombre para explicarlo. Formulaba que si no existiera una fuerza ordenadora que coordinara todo los miembros, los unos a favor de los otros y a favor del hombre mismo, no se conservaría su integridad. Lo mismo pasaría con la sociedad si solo se atendiese a las necesidades de la sociedad descuidando el bien común.

De Vitoria visualiza la causa final del poder público como la necesidad de conservar la integridad y armonía de la sociedad y de sus miembros, y como la ayuda que se debe prestar al perfeccionamiento moral de los hombres.

1.3.1 Causas eficiente, material y formal del poder político

De Vitoria establece que la causa eficiente del poder político es dios, pues el poder civil o potestad pública deviene y está constituida por el derecho natural y el derecho natural proviene de dios. Es decir, no es una creación de los hombres ni mucho menos del Derecho positivo.

La causa material es concebida de la siguiente forma por Francisco de Vitoria:

"Y la causa material en la que dicho poder reside es por derecho natural y divino la misma república, a la que compete gobernarse a sí misma, administrar y dirigir al bien común a todos sus poderes. Lo que se demuestra de este modo: como por derecho natural y divino hay un poder para gobernar la república y quitado el derecho positivo y humano, no haya razón especial par que aquel poder este más en uno que en otro, es menester que la misma sociedad se baste a sí misma y tenga poder de gobernarse." (Vitoria 1960:159)

Ahora toca analizar la causa formal del poder político y De Vitoria establece:

"el poder público es la facultad, autoridad o derecho de gobernar la república civil"

Según todos estos principios esbozados, la autoridad es conferida por Dios a la comunidad, sin embargo, esa autoridad pasa a través de las voluntades de los hombres a los gobernantes. De Vitoria dice: *"aunque el rey sea constituido por la misma república, no transfiere al rey la potestad sino la propia autoridad, ni existen dos potestades, una del rey y otra de la comunidad"* (Vitoria 1960:179)

A este acto le llamó ***consensus communis*** que es la facultad a través de la cual la comunidad recibe de dios el poder y a su vez la transmite al gobernante mediante un acto voluntario de los miembros de la comunidad que dona o concede dicho poder y que constituye la base de ese acuerdo contractual; el autor salmantino establece que dicho consenso no debe ser unánime sino que, basta el de la mayoría y al respecto pronuncia lo siguiente:

"la mayor parte de la república puede constituir rey sobre toda ella, aun en contra de la voluntad de la minoría (...). Si la república puede entregar el poder a un mandatario y esto por utilidad de la misma república, cierto es que no obsta la discrepancia de uno o de pocos para que los demás puedan proveer el bien común. De otra suerte no estaría la república suficientemente proveída, si para eso se exigiera la Unanimidad, rara y casi imposible tratándose de multitudes. Basta pues que la mayor parte convenga en una cosa para que con derecho se realice" vitoria 1960:179)

Por último debemos decir que Francisco de Vitoria concebía el pasaje paulino *omnia potestas a deo* distintamente a todos los defensores de la Teoría del

derecho divino de los reyes, pues estos eran investidos directamente de poder, con el peligro siempre latente de confundir el poder temporal del espiritual al tener lugar, la consagración. De Vitoria admitía un elemento contractual en el origen del poder político, sin embargo, discrepancia del contractualismo absoluto de Hobbes y Rousseau, quienes consideraban que la comunidad era producto del contrato social.

1.3.2 El fin de la sociedad política

Refiere De Vitoria que el fin de la comunidad política es amparar las necesidades naturales de conservación de los hombres y ayudar a su desarrollo intelectual y moral. A partir de esto nacen las siguientes interrogantes: ¿Es el fin de la sociedad política el mismo fin último de los hombres? y ¿el fin de la sociedad es hacer hombres absolutamente buenos?

Podemos decir que existen dos fines de la sociedad política independientes entre sí: el fin político y el fin sobrenatural. Ambos se concretan en la felicidad de la república y en la vida eterna, sin embargo siguiendo la definición aristotélica de la distinción de las sociedades por sus fines, hablamos de dos sociedades diversas que construyen sus propios fines.

El fin de la sociedad política es condición para conseguir el fin último del hombre, que Vitoria lo identifica como una felicidad natural, imperfecta y se ordena a una felicidad mayor, aquella felicidad que coincide con el fin último del hombre, y afirma que la potestad política debe guiar a los hombres a una cierta vida virtuosa pero solo “*en cuanto conduce al logro de la felicidad natural dentro de la república*”. (vitoria 1934)

1.3.3 El “Leviatan” de Hobbes y el “Contrato social” de Rousseau

A partir del siglo XV, con grandes pensadores como Hobbes, Montesquieu, Rousseau, la democracia toma una revitalización después del auge monárquico como forma de gobierno, y se genera un rumbo distinto, fundamentalmente por dos acontecimientos respecto a la consolidación y perfeccionamiento de las democracias.

Comenzando por el Leviatán de Hobbes, si bien este no toma a la democracia como algo positivo, dentro de su pensamiento, surge un valor dentro de esta forma de gobierno: la igualdad. Con ella, se argumenta, se genera confianza entre los individuos, y permite la generación de progreso dentro de una sociedad.

“La naturaleza ha hecho a los hombres tan iguales en sus facultades de cuerpo y de alma, que aunque puede encontrarse en ocasiones a hombres físicamente más fuertes o mentalmente más ágiles que otros, cuando consideramos todo junto, la diferencia entre hombre y hombre no es tan apreciable como para justificar el que un individuo reclame para sí cualquier beneficio que otro individuo no pueda reclamar con igual derecho”
(Hobbes, 1651; 243).

Sin embargo el pensamiento de Hobbes sobre la democracia, servirá en un futuro para el desarrollo teórico del concepto democracia.

Retomando “El Contrato Social” de Rousseau, define a la democracia como “el gobierno directo del pueblo” (Rousseau, 1762; 321); es decir, un sistema en el cual los ciudadanos pertenecientes a un Estado pudieran manifestarse de forma libre e igualitaria, pero siempre dentro del marco legal que el mismo Estado

establecía. A partir de este punto la democracia evoluciona al grado de engendrar en el mismo pueblo la soberanía siempre apelando a la voluntad general: *"...toda la ley que el pueblo no ratifica, es nula y no es ley....la soberanía del pueblo no puede ser enajenada..."* (Rousseau, 1762; 324).

Rousseau expresa que la democracia es directa hacia el pueblo, y que esta relación genera la soberanía del Estado, la cual debe ser inalienable, indivisible, infalible y absoluta.

Montesquieu en su "Espíritu de las Leyes" no se centra directamente en la democracia, sino en la división del poder del Estado; sin embargo, se abordan reflexiones indirectas acerca de la misma, la cual aparece para Montesquieu en la forma de gobierno de la República, considerando que puede ser la participación total del pueblo (democracia) o una parte de este (aristocracia):

"Cuando es todo el pueblo como un "cuerpo" el que posee el poder tenemos una democracia y cuando es sólo una parte del pueblo la que tiene el poder estamos ante una aristocracia", (Montesquieu, 1972; 55).

En el caso de la república democrática, Montesquieu considera que el principio esencial de esta forma de gobierno es la virtud: el amor a la patria, el deseo de gloria auténtica, la renuncia a sí mismo, a los que se añaden, el amor a la igualdad y, a la moderación. Según él, el amor a la igualdad hace reducir la ambición individual al mero deseo de prestar a la patria más y más grandes servicios que los demás ciudadanos.

Establece dentro de su doctrina que es necesario para un gobierno la división de poderes a efecto de crear un sistema de equilibrio entre cada uno de estos, y es lo que hoy conocemos como ejecutivo, legislativo y judicial.

Con esto se marca el cambio y maduramiento de la idea de democracia como la serie de movimientos sociales que pugnaban entre la participación del pueblo en el gobierno y no solo una parte de este (aristocracia), situación cuyas ideas principales precisamente eran la participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, los derechos del hombre y la división de poderes; considerando a esta última como:

"La división de Poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– es un tipo de arreglo institucional que permite que el Estado no sea considerado un riesgo para los gobernados. La división de Poderes alude a cómo el poder se organiza en instituciones que tienen no sólo ámbito de acción, sino de responsabilidad" (Aguilera, 2012; 58).

Con ello, se enmarcan los sistemas de gobierno democráticos que estaban sus principios en la división de poderes, reconocimiento a los derechos humanos o garantías individuales y un gobierno cuyo poder soberano reside legítimamente en el pueblo mismo.

1.4 Vigencia de la Democracia en el Estado Moderno

Al realizar este breve pasaje histórico se debe comprender qué es el Estado Moderno, con el fin de conocer y comprender cómo es que funciona la democracia en el ámbito actual y sobre todo en el mexicano, para esto se puede optar por la siguiente definición de Estado Moderno realizada por la maestra Rina Aguilera:

"El Estado es un sistema de poderes y atribuciones que están organizados con base en reglas que autorizan sus acciones y que a la vez también las restringen."

En efecto, una característica del Estado moderno es que su fuerza y contundencia es objeto de regulación para evitar que sea un riesgo a las libertades civiles y las libertades políticas. Su ámbito de atribuciones se define a partir de lo que le corresponde a la esfera pública" (Aguilera, 2012; 51).

Establecida ya la concepción de Estado Moderno como aquel ente en el cual se concentran los poderes organizados que regulan y contienen a las masas de la democracia, pero a la vez garantizan sus libertades y acciones, siempre dentro de la esfera del ámbito de lo público, resulta necesario el poder ofrecer para la naturaleza de la presente investigación, un enfoque determinado de la idea de democracia; Por ello, la intención es aterrizar los aspectos más importantes que encierra la democracia en nuestros días, mismo objeto que es sumamente amplio. Como Sartori lo menciona, la amplitud del término democracia en un Estado nunca será fácil de explicar, debido a la pluralidad social que lleva implícito. Rafael del Águila establece a su vez:

"La democracia es una fórmula política para resolver el hecho de la pluralidad humana. Esta pluralidad engloba todo tipo de particularidades y diferencias entre los seres humanos: pluralidad de intereses, valores, ideologías, poder, riqueza, prestigio, pluralidad nacional, cultural, social, ideológica, religiosa, de orientaciones sexuales de modos de vida, de concepciones del bien, etcétera..." (Rafael del Águila en F. Vallespín coord., 1995; 176).

Esta pequeña concepción, tiene en sí misma, contextualizada la amplitud de los horizontes que puede alcanzar la democracia, Así se puede advertir que, la democracia busca en sí ayudar a la sociedad a resolver la convivencia en

común, partiendo del hecho de que si bien es cierto que cohabitamos juntos, también lo es; que cada uno de los individuos son diferentes el uno del otro, y dentro de esas diferencias coexiste la amplitud de la propia democracia y resulta imperante el poder definir aspectos importantes y generales de lo que el propio concepto enmarca, pues son en estos puntos clave en los que a pesar de las diferencias de unos con otros, se debe coincidir y someterse a los propios procedimientos que maneja la democracia, garantizando siempre que todos estén representados y, se escuche la voz de unos y otros.

Es menester señalar que Robert Dahl, P.C. Schmitter y T. L. Karl han realizado una lista indispensable para que exista la democracia, por lo que a continuación se menciona:

- 1) El control sobre las decisiones gubernamentales ha de estar constitucionalmente conferido a cargos públicos elegidos;
- 2) Los cargos públicos han de ser elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con ecuanimidad, siendo la coerción en estos procesos inexistente o mínima;
- 3) Prácticamente todos los adultos han de tener derecho a voto;
- 4) Prácticamente todos los adultos han de tener derecho a concurrir como candidatos a los cargos;
- 5) Los ciudadanos han de tener derecho a expresar sus opiniones políticas sin peligro a represalias;
- 6) Los ciudadanos han de tener acceso a fuentes alternativas y plurales de información. Estas fuentes deben existir y estar protegidas por la ley;
- 7) Los cargos públicos elegidos deben poder ejercer sus poderes constitucionales sin interferencia u oposición invalidante por parte de otros cargos públicos no elegidos (poderes fácticos: militares, burocracias, etc.); y
- 8) La *politeia* democrática ha de poder autogobernarse y ser capaz de actuar con una cierta independencia respecto de los constreñimientos

impuestos desde el exterior (poderes neocoloniales, etc.), es decir, debe tratarse de *politeia soberana*";

A partir de lo anterior se puntuala que la democracia en un primer término obedece a los aspectos sociales, culturales y de diversidad de un país, mismos que se encuentran ajustados a la ley fundamental del mismo, que en este caso, es la constitución, por lo que se puede decir que la democracia en un primer término se encuentra sujeta al conjunto de normas y reglas fundamentales del Estado, mismas que establecen quién o qué instituciones se encuentran autorizadas para tomar decisiones que afecten la vida colectiva de los ciudadanos y también establecen de igual forma todos los procedimientos que se deberán seguir para llevar a cabo la toma de decisiones en concreto, sin embargo, la connotación democrática tiene y debe tener la primicia de involucrar la participación social de los individuos en los asuntos públicos.

Ahora bien, se puede resumir que la democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo; es importante hacer notar que el pueblo existe real y jurídicamente constituido por todos aquellos ciudadanos que de acuerdo a las leyes cumplen con los requisitos para ser reputados como tal, es decir, el poder en su última dimensión se encuentra depositado en los ciudadanos y este pensamiento nos lleva a otra consecuencia implícita en la interrogante siguiente:

¿Cómo es posible que el pueblo se constituya en un gobierno?

Se responde diciendo que hoy en el Estado Moderno, solo es posible en a través de la llamada democracia indirecta, puesto que actualmente los Estados se encuentran habitados por millones de ciudadanos que harían imposible el ejercer una democracia directa, por lo que es necesario remitirnos a dos principios fundamentales, integrantes de la democracia moderna: el principio de mayoría y, el principio de la representación.

El principio de mayoría, busca ser un procedimiento que unifique a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, por tanto, obedece que al no existir unificación de criterios el gobierno siga la decisión que la mayoría determine, es decir, en democracia las decisiones se toman por mayoría, para lo cual, nacen el derecho al voto y los comicios, dando pie a que las propias minorías puedan ejercer estos derechos, dejando escuchar su voz, contraria al de las mayorías.

Por otro lado, la representación política en la democracia supone un alto grado de complejidad y de especialización sobre las tareas gubernamentales, ya que los gobiernos tienen que tomar decisiones adecuadas ante escenarios cambiantes; asumiendo responsabilidades y evaluando los resultados de tales decisiones (elaboración, discusión e implantación de políticas públicas). Principio a través del cual se eligen a representantes políticos quienes serán responsables de ejercer y tomar las decisiones de la mayoría; resulta de suma importancia dentro de la democracia en el Estado Moderno.

Esto comienza desde los procesos electorales, pues son la posibilidad de que la ciudadanía ejercite sus derechos y haga sentir el peso de la mayorías, dando origen a la formación de partidos políticos y asociaciones, que son los que permiten relacionar a la sociedad civil y a los ciudadanos con el estado y el gobierno, toda vez que coadyuvan a ejercer el derecho de participar como representantes a los ciudadanos, asimismo, vincula a la sociedad con los demás actores en la postulación de plataformas políticas.

Para finalizar, la democracia moderna está compuesta por métodos, procedimientos y objetivos que buscan formar gobiernos legítimos que deben tener de forma intrínseca ciertos valores, relacionando la libertad, la igualdad y la fraternidad, basándose en que todos los ciudadanos gozan de todos los derechos y obligaciones por igual, pues devienen de formas universales y por tanto ningún grupo ni persona pueden estar por encima de la legalidad; sin

embargo, esta igualdad no se opone a las diferencias sociales y culturales, ni impide las distinciones por mérito o capacidad determinada.

1.5 Políticas públicas como vínculo entre Estado y Democracia

Después de haber planteado la idea de democracia, se debe comprender a la formación de la voluntad del pueblo, traducido en acciones coercitivas del gobierno con la sociedad que sacien sus demandas y necesidades. Es por eso, que el gobierno encamina la resolución de estas necesidades en políticas públicas.

Al hablar de políticas públicas se debe tomar en cuenta siempre el contexto y las transformaciones de las sociedades en las que se están aplicando, analizando siempre su pertinencia de instrumentación.

“...considerar a la ciencia de las políticas públicas como el conjunto de procesos de racionalidad instrumental; que tienen su origen en la toma de decisiones, orientada a articular múltiple conocimientos, con el objetivo de crear bases de datos sobre problemas específicos...” (Fischer, 1993; 155).

Al considerar la cita anterior se considera a las políticas públicas como el conjunto de decisiones tomadas por el gobierno para resolver alguna problemática o necesidad de carácter público; ya sea de forma permanente, periódica, emergente, a través de mecanismos y programas de gobierno que se implementan para ejecutar dicha política pública.

Sin embargo, para entender la naturaleza del término políticas públicas, resulta necesario atender conceptos ligados, como: “lo público y políticas”, que son los dos términos que componen nuestro concepto de políticas públicas y es

necesario esbozarlo, toda vez, que es utilizado de forma recurrente por los actores políticos.

1.5.1 Lo público

Se parte de la idea de que la ciudadanía ha creado la abstracción que se llama Estado, es ella misma la que entonces elige a un gobierno al que dota de representatividad y de legitimación pública, por tanto, el carácter público del estado, del gobierno y de la administración pública proviene de la propia sociedad a quien se puede denominar como el espacio público por excelencia, Kant lo define así:

"la esfera intermediaria que se constituyó históricamente, en la época de las Luces, entre la sociedad civil y el Estado. Es el lugar, accesible a todos los ciudadanos, donde un público se junta para formular una opinión pública. El intercambio discursivo de posiciones razonables sobre los problemas de interés general permite que se abra paso una opinión pública. Esta «publicidad» es un medio de presión a disposición de los ciudadanos para ir a la contra del poder del Estado." (Kant, 1989; 36).

Hablar de lo público es remitirse en forma errónea a lo gubernamental o al menos gran parte de la sociedad así lo asume y resulta ser no solamente el gobierno, sino que engloba a diversos actores de lo que se denomina conglomerado social y está más allá de ser un término simplista, se trata de una complejidad, toda vez que confluyen el estado, la sociedad, el gobierno, incluso las fuerzas de mercado:

"...entendido, como visibilidad, cognosibilidad, accesibilidad y controlabilidad de los actos de quien detenta el poder...consagra el contraste entre el poder invisible y visible y establece definitivamente este sentido de los público..." (Bobbio, 1989; 69).

Un espacio público tiene justificación, ya que es lugar de participación individual o colectiva en el que se busca el bien común, la diversidad, pluralidad y el debate que constituyen atributos de lo público y de la vida pública de la ciudadanía, actores y agentes sociales que, sin duda alguna, nutren la democracia moderna. Esta vida pública contribuye de manera corresponsable en los objetivos y propósitos del poder pues el espacio público representa los múltiples intereses en los asuntos públicos, *"...el uso público de la razón, cumple funciones de una sociedad que ha salido de la minoría de edad..."* (Kant, 1989; 32).

La búsqueda permanente de equilibrios sociales y lo público son consecuencia del contacto de los ciudadanos que tienen el propósito de institucionalizar sus ideas y sus acuerdos a favor del bien común:

"...lo público puede entenderse como la esfera que comparten los gobernados en la sociedad en su condición de personas civiles y ciudadanos que son el motivo fundamental para que las instituciones del Estado se organicen de acuerdo a valores, creencias y atribuciones que se encaminan a que las personas y las organizaciones cumplan las tareas que tienen asignadas, atendiendo a la vigencia de las libertades civiles que alientan decisiones, económicas, laborales, empresariales y de servicios que más convienen a las personas que pertenecen a la vida comunitaria"

(Aguilera, 2012; 68)

Dicha materialización del bien público no puede ser más que el resultado de una relación exitosa corresponsable entre sociedad y gobierno, basada en un marco institucional, el cual regula a través del derecho la participación de la sociedad civil organizada.

Tiene en sí como rasgo inherente la participación informada y organizada de los ciudadanos, quienes reconocen y respetan la condición del otro, estableciendo nuevos equilibrios entre la esfera de lo público y lo privado, pues define espacios y límites en cuanto a lo que compete, ya sea a la vida privada o la vida pública:

“...los resultados del raciocinio público, reclaman racionalidad; la idea de una opinión pública nacida del mejor argumento pretende estar en posesión de esa racionalidad; con ambiciones morales que hacen coincidir lo correcto de lo justo.” (Habermas, 1997; 90).

Para culminar, se puede decir que la nueva visión de la sociedad civil tiene como elementos, el trabajo ciudadano ampliando la toma de decisiones y el sufragio incentivando la capacidad de asociación libremente constituida y fortaleciendo las instituciones estatales en las que el ciudadano es en esencia sujeto y objeto.

Ahora bien, dentro de la participación en los espacios públicos, los individuos constituyen la fortaleza democrática que se traduce en nuevos límites y fronteras entre la dimensión privada del individuo y sus capacidades asociativas y participativas:

“Por eso la esfera pública se forma tanto por el territorio como por las autoridades que representan al Estado para que lleve a cabo las tareas de gobierno y

administración que son fundamentales para incentivar tanto a la vida individual como colectiva. Lo público es pues un conjunto de ámbitos en los cuales hay áreas de la sociedad y áreas del Estado que es importante articular para dar vida a la forma de gobierno denominada la república, es decir, el gobierno de la cosa pública" (Aguilera, 2012; 68).

En lo público, esta capacidad de organizarse, no es igual entre todos los individuos, se presenta de diversa manera, incluso antagónica, en lo cual radica la importancia de la ley, ya que es elemento fundamental para lograr el equilibrio de la pluralidad respecto a un universo sin fin de diferencias, por tanto, satisface demandas y necesidades públicas y establece un panorama más amplio de lo público.

1.5.2 Políticas Públicas

Para tener en claro el término de políticas públicas es necesario realizar una distinción conceptual desde la perspectiva del término política; se puede definir como la lucha por el poder por parte de los partidos políticos y candidatos y por ende a las elecciones, las autoridades electorales y, a los grupos parlamentarios de cada partido político.

Debemos establecer que nuestro idioma no permite hacer diferencia conceptual entre dos términos básicos de raíz anglosajona: *Politics Policy*. Por *politics*, que en un sentido de traducción al español, se define como política y se refiere a la lucha por el poder por parte de los partidos políticos y candidatos, así como las elecciones, las autoridades electorales y los grupos parlamentarios de cada partido político.

Por "Policy", cuya acepción se traduce al español en "política", refiriéndose de forma importante a la acción pública, al quehacer de los gobiernos, autoridades y, a los programas y esquemas que el gobierno ejerce para satisfacer las necesidades públicas, y ni siquiera a la definición de política en el sentido del arte de gobernar.

Harold Lasswell, en la segunda mitad del siglo XX, incorporó sus conocimientos científicos al manejo del gobierno. Su propuesta fue: mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado a través de una nueva disciplina, las ciencias de las políticas (policy sciences). Este sería un trabajo transdisciplinario³ en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar tanto la formación y ejecución de las políticas, como mejorar su contenido concreto, mediante la aplicación del conocimiento usable (usable knowledge).⁴

Dentro de las ciencias políticas y de la sociología política, el análisis y el estudio de las políticas públicas es bastante reciente: el texto fundador de la "disciplina" tiene apenas cinco décadas de existencia, sin embargo, los desarrollos posteriores han sido fructíferos, en cuanto a la cantidad de bibliografía especializada existente, así como a los diferentes enfoques presentados por la literatura.

Basados en Lasswell, la ciencia política se convertiría en una ciencia tributaria de las ciencias de las políticas y brindaría sus elementos metodológicos y conceptuales para el estudio del Estado y la política. Por lo que, la ciencia

³ Lo transdisciplinario rebasa los límites de lo interdisciplinario. Tiene como intención superar la fragmentación del conocimiento, más allá del enriquecimiento de las disciplinas con diferentes saberes (multidisciplina) y del intercambio epistemológico y de métodos científicos de los saberes (interdisciplina).fuente: http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol18_4_08/aci31008.htm

⁴ Esto no quiere decir que Lasswell fue el único personaje detrás del surgimiento del estudio de las políticas públicas, más bien fue producto del trabajo conjunto realizado por varias generaciones de profesores e investigadores procedentes de diversas ciencias sociales, quienes desarrollaron la idea de estudiar las decisiones públicas y el poder en el periodo de la primera y la segunda guerra mundial; sin embargo se reconoce a H. Lasswell como el gran defensor y artífice de la propuesta.

política y las políticas públicas tendrían el mismo objeto de estudio, pero con pretensiones diferentes que las harían complementarias: la ciencia política se encargaría de estudiar “el deber ser” (lo positivo) y las ciencias de las políticas el *cómo* y el *para qué* (una combinación entre lo positivo y lo normativo o prescriptivo).

Una primera distinción conceptual básica es necesaria para entender el porqué y el cómo de las políticas públicas, es decir, estas se relacionan con el Estado y la Administración Pública, a fin de que se tornan presentes en las instituciones que toman las decisiones para las acciones del gobierno: “*...las políticas públicas son la forma cómo se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos*” (Muller, 2007; 11).

En el texto de 1951, Lasswell expone su enfoque de manera sintética:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera, busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda, busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología” (Lasswell, 1996; 14).

El estudio de las Políticas Públicas se enfocará a dos actividades complementarias e interdependientes: el conocimiento de (knowledge of) y el conocimiento en (knowledge in): el conocimiento que hace referencia al análisis y al estudio del proceso, se trata de una empresa cognoscitiva; el conocimiento que pretende incorporar datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública. En suma, mientras uno se refiere a la parte teórica, el otro tiene un carácter muy práctico.

Esto indica que la principal preocupación de Lasswell estaba dirigida a construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales, mediante el análisis científico de las políticas públicas. De manera general, procuró ofrecer una posibilidad para el desarrollo de un trabajo multiinterdisciplinario entre las diversas ciencias sociales y las llamadas ciencias de las decisiones.

Se han presentado interpretaciones propias de la interdisciplina y en realidad los estudios de las políticas públicas se han dividido en dos grandes corrientes que se pueden distinguir esquemáticamente de la siguiente manera:

- **Cuantitativos**, unidisciplinarios, normativos, de corte económico, centrado en el contenido para “el conocimiento de”.
- **Contextualizadores**, multidisciplinarios, positivos, político-administradores, interesados en el “conocimiento en”.

Además de este carácter transdisciplinar o multi-interdisciplinario, Aguilar (1996), sintetiza la *policy sciences* en dos componentes: primero, un compromiso fundamental con la idea política de libertad y democracia, y por tanto, un compromiso humanista con el objetivo de intervenir para mejorar: “*solo escogen los problemas básicos para la dignidad humana y sus políticas respectivas*” (Aguilar, 1996; 48). Segundo, la utilización de una metodología científica que permita estudiar e intervenir en la política. Para Lasswell, el científico de las políticas debe buscar una síntesis de habilidades científicas óptimas que le permitan contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiable para la solución de problemas en el marco del interés público (Lasswell, 1996; 117).

Sin duda, es obligación de cada gobierno resolver las problemáticas inherentes y trascendentales del pueblo, por lo tanto, se hace necesario diseñar, implantar, ejecutar y evaluar las políticas públicas a efecto de prevenir y atacar dichas necesidades colectivas; por el contrario, no es lo mismo ejercer la acción de

gobierno a través de políticas gubernamentales que por medio de políticas públicas:

"Si resumimos el desarrollo contemporáneo de las policy sciences, podemos definirlas provisionalmente como ciencias interesadas en el conocimiento de decisión (knowledge of) y dentro del proceso de decisión Knowledge in). El científico de politics, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional de policy, cultiva el interés disciplinario del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución de problemas en el marco del interés público (Laswell citado por Aguilar, 1996; 117).

Gobernar con políticas públicas requiere contar con información confiable, tener a la mano conocimientos especializados, realizar cálculos precisos de costos y previsión de consecuencias; entre otras actividades técnicas y profesionales de alto nivel insustituibles para este proceso de toma de decisiones públicas, En razón de lo anterior, el carácter público de las políticas públicas va más allá de su juridicidad, no significa por ningún motivo exclusividad estatal, sino al contrario, el encuentro de la razón del estado con la voluntad de la sociedad. En otras palabras, la presencia de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la sociedad, quienes para efecto de políticas públicas, es un entramado ciudadano y eminentemente público.

Por ello, si bien es cierto, que todo lo que hace el gobierno es público, se afirma que es unilateralmente público, puesto que no involucra a la sociedad, o sea, las

políticas fueron percibidas, definidas, ejecutadas y evaluadas solo por el gobierno y, por tanto, no son políticas públicas:

"...varios estudios empíricos acerca de la elaboración de políticas mostraron la manifiesta inferioridad de la toma de decisiones jerárquica y de la planeación, al compararlas con los enfoques que incorporaban un mayor conflicto de grupo. [...]"

Estos estudios, junto con los imponentes estudios de teoría descriptiva que hicieron Dahl, Lindblom, Marsh, Simon y otros, proporcionaron a muchos estudiantes de políticas públicas un apoyo convincente para sostener que la poderosa tradición sinóptica estaba conduciendo el análisis de políticas por el camino equivocado..."
(Garson, 1996; 156).

Por tanto, se dice que las políticas públicas son la parte ejecutora de la administración pública, acordes a los problemas sociales y darán como resultado un estado fortalecido democráticamente, capaz de enfrentar cualquier adversidad; *"es una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta. Las políticas públicas son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios".* (Anderson citado por Nelson, 2001).

Las políticas públicas parten de un acuerdo inicial de voluntades que genera credibilidad entre los actores y los agentes sociales, por tanto, goza de un alto nivel de legitimidad cuyo objetivo es la construcción prospectiva del futuro a través de una instrumentación fomentada a enfocar problemas para ofrecer soluciones a través de la construcción de políticas que integra todos los elementos de un proceso observable en permanente cambio, incorporando las

diversas opiniones de los actores participantes, tanto gubernamentales como extragubernamentales; por lo que se puede decir que las políticas públicas son:

- Un conjunto interrelacionado de acciones que en razón de los recursos de los actores, los medios que se emplean y las reglas que se siguen, resulta idóneo y eficaz para obtener el estado deseado de las cosas.
- “Un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002; 27).
- Una estrategia de acción colectiva diseñada en función de determinados objetivos que desata una serie de decisiones a adoptar y de acciones a hacer por un número extenso de actores.
- “Son las actuaciones de los gobiernos y de las otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen —en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas— caracterizadas porque constituyen flujos de decisión —o una decisión específica— orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención” (Cuervo, 2007; 82).
- Un proceso que involucra un conjunto de decisiones y operadores que ante todo se transforman en un conjunto de acciones establecidas en el tiempo y en el espacio sujetas a permanente cambio.

Como ya se ha puntualizado, el desarrollo de un estado depende de la capacidad que tenga para implementar políticas públicas que beneficien a los actores sociales, situación que contribuirá a la maduración de la democracia moderna; estas políticas públicas entre mejor sea su diseño, resloverán

eficazmente los problemas sociales, a través de programas y mecanismos de los gobiernos que se muestran como la parte ejecutora de los mismos.

Dye menciona que una política pública es “*aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*”, entonces, se puede plantear que las políticas públicas son la herramienta consensada entre actores y agentes sociales y, gobierno para prevenir, minimizar, atacar o resolver las problemáticas sociales que inciden en la calidad de vida de los ciudadanos”.

Sin embargo, el poner en marcha una política pública, no solo es dar solución transitoria o eventual a la problemática, sino que requiere de una metodología precisa a efecto de diseñar adecuadamente la política, de no ser así, se estaría en riesgo, además de no resolver la problemática en una falla de la propia administración pública, Para el caso del diseño de las políticas públicas, se toma como referencia la obra del Maestro Eugene Bardach (1998), denominada, los 8 pasos para el análisis de políticas públicas, que a continuación se mencionan y se explican de manera breve:

1. La definición del problema. Esta es la razón para realizar todo el trabajo posterior, por ende la definición del problema debe ser de carácter evaluativo a manera de analizar la situación en particular para la implantación de la política pública. Dicho paso debe contener variables, categorías e indicadores para la recopilación de datos a fin de minimizar los pasos de la política pública.
2. Obtención de información. Para poder llevar a cabo este paso se necesita la obtención de datos del primero; con ello se rescatan los más relevantes para la política pública para convertirlos en información, con un marco analítico de decisión para poder continuar con el proceso.
3. Construcción de alternativas. Una vez que se tiene la raíz del problema, así como los datos e información necesaria, se comienza a construir alternativas de solución al problema. Es recomendable generar hipótesis

- e ir las refinando para poder generar una solución, así como cursos de acción para la solución de la problemática presentada.
4. Selección de criterios. Se deben considerar dos vertientes: la analítica, referente a hechos y proyecciones imparciales a las consecuencias de la política pública; la evaluativa, relativa a los juicios de valor. Por lo que se debe tomar en cuenta el criterio más importante a la capacidad de la política para resolver el problema planteado.
 5. Proyección de los resultados. Paso más difícil, ya que implica, después de analizar las alternativas, la selección y decisión de la acción a tomar de la política pública virando hacia el futuro.
 6. Confrontación de costos y beneficios. Se genera la ponderación de varios factores, preferiblemente el económico, con el beneficio social que conlleva la política pública, siendo recomendable expresar esta ponderación en cuanto a su magnitud y dirección.
 7. ¡Decida! Paso de carácter evaluativo que lleva solamente a una acción.
 8. Cuente su historia. Relatar desde el punto de vista administrativo el proceso de la política de una manera sencilla a fin de que se continúe con el trabajo ya realizado. (Bardach, 1998; 13-90)

1.6 Participación ciudadana

Al igual que el término de políticas públicas, la participación ciudadana se encuentra presente recurrentemente en las líneas discursivas de los políticos y gobernantes, sin embargo, la connotación de participación ciudadana no se tiene clara, por lo cual, es necesario poner de manifiesto que es un concepto que acepta múltiples definiciones, tomando en cuenta el punto de vista desde el que se aborde.

Se parte de la idea de que lo público es por excelencia donde convergen y debaten los diferentes estratos de una sociedad. Se debe destacar a los actores individuales que son los ciudadanos particulares o personas físicas que participan por sí mismos ó por medios institucionales como son las peticiones,

las quejas, las protestas y por lo regular únicamente en casos que los afectan de forma directa. Existen otros actores denominados colectivos, integrados por el conjunto de agrupaciones, asociaciones, u organizaciones que tienen o persiguen un fin común.

La participación ciudadana, como se comenta constituye parte de lo público, pero para que esa participación adquiera cualidades que logren ubicarla en el escenario de las transformaciones sociales y gubernamentales es necesario que los ciudadanos no solo estén atentos a los temas de la agenda pública, sino que participen y se hagan escuchar asumiendo una actitud crítica y propositiva frente a la realidad política que pugna por ser democrática y, a su vez, estén en posibilidad de crear relaciones solidarias y éticas de acuerdo a sus intereses o luchas particulares. De hecho, la democracia intenta fomentar la participación ciudadana, mientras que un sistema autoritario trataría que los ciudadanos se hicieran cargo solamente de sus asuntos privados.

La democracia requiere de una ciudadanía participativa que se puede dar a través de varias vías, como por ejemplo, la electoral, la partidista, las campañas sociales, y otras formas que la propia democracia sabe serán recurrentes. Retomando el sentido de que la esfera pública es competencia y asunto de todos, precisamente la democracia es la que supone la existencia de canales por los cuales se procesan los intereses distintos de ciudadanos y organizaciones donde expresan sus necesidades y propuestas, por supuesto esto fortalece la participación, sobre todo, de las instituciones democráticas quedando de manifiesto que hacen lo posible para dar a conocer la expresión de la diversidad, redefiniendo su política en un esfuerzo por hacerlo compatible.

Cobra vital importancia dentro de la participación ciudadana el respeto a los derechos individuales, toda vez que la democracia presupone una serie de derechos garantizados por el estado para los ciudadanos y dichos derechos no encuentran mejor régimen tutelar que la propia democracia; el equilibrio de las fuerzas y del poder en el sistema democrático provoca que la participación plural

y organizada que se fomenta en la sociedad ofrezca al ciudadano límites más amplios de actuación y de ejercicio de sus derechos, así como garantías de que el estado no pueda vulnerarlos; al igual los derechos políticos y sociales se despliegan de una mejor manera de entre ellos y conciernen de una u otra forma a la participación. Se puede nombrar a los derechos como de organización, manifestación, reunión, participación política, etcétera.

La participación ciudadana como ha quedado expresado, siempre se ha asociado con la democracia; pero no quiere decir esto que en las democracias se haya facilitado dicha participación, lo que trajo como consecuencia negativa para la propia democracia una crisis de insatisfacción y desilusión de este sistema de gobierno; dentro de las causas que la provocaron.

Se encuentran entre otras, el degradamiento de la clase política provocada por la imposición de intereses personales o de grupo por encima de los nacionales y colectivos. Una falta de presencia por parte de los representantes populares a favor de los votantes, la existencia de grupos que amasan grandes fortunas, la poca identificación con los ideales de los partidos políticos, el incumplimiento a los principios de igualdad y de libertad entre otros, para hacer frente a estas crisis, por lo que los gobiernos optaron por introducir nuevos derechos de los ciudadanos y una nueva relación entre ambos, que da lugar a la participación que anteriormente era reducida únicamente al derecho del voto, por lo que, es imprescindible para cualquier país democrático el contar con mecanismos de participación ciudadana.

1.6.1 Formas de Participación

Como se ha expuesto en el presente capítulo, la forma más auténtica de la participación ciudadana es aquella que se ejerce en las urnas, es decir, el derecho al voto por medio del cual se eligen representantes, por tanto, la representación política recobra gran importancia en el estudio de la participación, puesto que esta da vida a la democracia, formando órganos de gobierno

legítimos y legales, una coexiste con la otra, sin embargo, una vez que la participación agota su objetivo de dar vida a la representación política traducida en órganos de gobierno electos, cambia su sentido y comienza su búsqueda de permear e influir en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos.

Los autores Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-On Kin, en su obra denominada *"Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison"*. Establecen las siguientes formas de participación:

...” en general pueden ser reconocidas cuatro formas de participación política de los ciudadanos: desde luego, la que supone el ejercicio del voto; en segundo lugar, las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o en favor de algún candidato en particular; una tercera forma de participar reside en la práctica de actividades comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y finalmente, las que se derivan de algún conflicto en particular”.

(Merino, 1995;30)

De igual forma resulta práctico establecer que todos los ciudadanos gozan de igualdad para participar, no obstante, sucede un fenómeno peculiar en la sociedad, pues no todos los individuos encuentran interés desde su punto de vista individual en los diversos temas de la agenda publica en los que otros individuos si participan, dicho de otra forma, la pluralidad que caracteriza a las sociedades democráticas acoge formas de pensar diferentes, ideas, postulados y liderazgos divergentes, por ende ningún tema va a ser de atracción, rechazo o antagonismo de todos al mismo tiempo; los individuos tienen la posibilidad de participar y participan a esto hace referencia Milbrath (1965) al clasificar la participación ciudadana en: apáticos: *los que no les interesa participar;* espectadores: *aquellos que tienen voluntad de participar porque el tema estimula*

sus ideales o propósitos; y gladiadores: que juegan el papel principal en la arenas ciudadanas, son líderes y voceros de sus intenciones.

Se pueden asimilar varias formas de participación, depende del enfoque que se quiera adoptar, sin embargo, para el presente estudio se seleccionaron las más relevantes en cuanto a la participación ciudadana en las políticas públicas:

1. Participación formal. Se refiere a la que deriva por derecho ciudadano establecido en la Constitución, como son el derecho al voto, la planeación del desarrollo, ya que recoge las aspiraciones de los diversos sectores sociales.
2. Participación espontánea. Se exterioriza cuando los miembros de una comunidad hacen notar sus necesidades o afectaciones comunes, por lo tanto, se organizan y tratan de resolver la problemática por sí mismos o proponen al gobierno alternativas de solución. Por lo regular este tipo de participación se presenta en casos de contingencia y emergencia.
3. Participación organizada. Tienen la característica de que es promovida por asociaciones, comités, juntas, consejos, asambleas, organizaciones con el objeto de apoyar en la formulación, seguimiento y evaluación de planes de gobierno o para realizar obras y/o acciones de beneficio colectivo. Se distingue por colaborar de manera solidaria, ordenada y permanente en la solución de los problemas que aquejan a las comunidades, así como para apoyar a las autoridades locales a cumplir objetivos de desarrollo comunitario.

Existe una clasificación de los distintos tipos de participación de acuerdo al grado de intervención de la ciudadanía en la historia de la política pública, que puede ir desde una separación total entre gobierno y sociedad hasta una cohesión total entre ambos, por ejemplo, la participación ejerciendo el derecho a la información, lo cual implica acceder permanentemente a la información sobre los asuntos públicos, resultando ciudadanos más informados y con herramientas para evaluar el desempeño gubernamental.

Así mismo la participación en la consulta que se refiere a los mecanismos con los que cuenta el individuo para hacer llegar al gobierno su opinión acerca de su actuación; la participación en la decisión que implica que los actores sociales gocen de herramientas para participar en decisiones respecto a los asuntos públicos, cuya opinión pueda definir el sentido de las medidas que serán tomadas, se puede dar a través del plebiscito y el referéndum que mencionamos con anterioridad.

Asimismo, la participación en el control que faculta al ciudadano para llevar a cabo actos de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental para verificar que lo decidido entre gobierno y sociedad en su conjunto se esté llevando a cabo; en este caso, se pueden utilizar mecanismos como la revocación de mandatos y la rendición de cuentas; participación de la ejecución, se refiere a que el ciudadano ya no solamente limita su participación como espectador, sino que participa en la ejecución del programa del gobierno e implica la combinación de los niveles anteriormente agotados; se dice que esta es la participación en su más alto nivel.

En todos estos casos es inherente la importancia de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, pues se convierten en herramientas de participación ciudadana que garantizan que dicha participación sea objetiva y eficiente para los gobiernos.

Independientemente de la forma de participación, los ciudadanos en ejercicio de sus derechos generan una opinión pública respecto al actuar gubernamental, la maestra Rina Aguilera establece que:

"Otro punto importante a considerar es el papel de la opinión pública como una de las fuerzas más activas de la sociedad moderna y que ocupa un lugar fundamental en los procesos de la vida colectiva. La formación de la opinión pública es consustancial a la democracia que se

exige en el mundo moderno, en el cual la sociedad y el gobierno son organizaciones que no sólo se conectan, sino que se influyen de modo regular". (Aguilera; 2012; 116.)

Son los ciudadanos los que al observar las respuestas de gobierno en determinado escenario generan un juicio de valor que alude a la eficiencia del poder público, el cumplimiento de compromisos o temas que se deben de abordar en la agenda pública, por ello, la opinión pública agrupa en sí misma un sinfín de puntos de vista, razonamientos, críticas y diálogos sociales expresados por individuos que forman parte de la pluralidad existente en los gobiernos democráticos.

La opinión pública reviste parte importante de la participación ciudadana, pues a través de los juicios de valor que emiten los ciudadanos aspiran a llamar la atención del gobierno a efecto de que atienda el tema o problemática de su interés, aumentando la filtración social en las decisiones de gobierno; se convierte también en contralor social del actuar del gobierno, cuyas opiniones se construyen a través de consensos y disensos característicos de los espacios públicos donde se reínen los ciudadanos.

Resulta necesario acotar que aquellas formas de participación que violan el estado de derecho, que están por encima de las garantías individuales y que incitan a atentar al Estado mismo ya sea de forma pacífica o violenta, buscando como resultado la ruptura social y del orden son actividades que no deben ser reputadas como participación ciudadana, pues se encuentran fuera de los límites legales de grupo y de cada individuo.

1.7 Democracia Deliberativa y Democracia Participativa

En el contexto de nuestro trabajo resulta importante abordar los temas de democracia participativa y deliberativa; hasta este punto hemos agotado

globalmente el concepto de democracia, la connotación de lo público en la propia democracia; las políticas públicas y la participación ciudadana, conceptos, que constituyen el marco medular de este estudio, derivado de ello, creemos necesario emprender el estudio de forma general de la democracia participativa y deliberativa.

La degradación y desconfianza del sistema político y gubernamental en nuestro país ha ocasionado el empoderamiento de la ciudadanía para animarse a participar en las decisiones de gobierno que les atañen, ese desencanto y visión realista de la descomposición social ha provocado las críticas, el interés y la decisión del pueblo de aportar para cambiar la situación actual.

La democracia participativa y deliberativa tiene como principio lograr tender puentes de comunicación entre los actores sociales, principalmente entre los ciudadanos individualizados, una comunicación directa y abierta sobre los temas de interés vecinal que afectan o benefician su propia esfera de desarrollo, lograr esa comunicación beneficia la creación de espacios públicos donde se construirán las agendas públicas de trabajo comunitario; otro aspecto fundamental para lograr la consolidación de estos espacios públicos es la inclusión de todos los grupos sociales (pluralidad) que permitan alimentar a través de su participación y su argumentación la propia agenda de trabajo resultando una toma de decisiones (deliberación) adecuada al planteamiento o necesidad que se pretende resolver.

1.7.1 Fundamentos teóricos de la Democracia Participativa y Deliberativa

Como introducción podríamos abordar el pensamiento teórico de algunos de los más destacados pensadores sobre democracia participativa y deliberativa, sobre sus fundamentos ontológicos y epistemológicos que recobran importancia pues tiene su esencia en la comunicación interpersonal de los ciudadanos, la democracia participativa tiene como características principales son: la pluralidad,

la transparencia de procedimientos y resultados, así como el carácter público de sus decisiones con sentido incluyente.

Desde el punto de vista de la filosofía política lo aportado por los autores John Rawls y Jürgen Habermas respecto a los fundamentos de la democracia participativa es digno de establecerse en este apartado. Ambos coinciden en un sistema político basado en las decisiones de carácter moral y bajo esta premisa estableceremos los supuestos más destacados de ambos estudiosos.

John Rawls funda su teoría en los principios de libertad e igualdad, en su pensamiento prioriza la igualdad, limitando las desigualdades sociales y económicas primariamente tratándose de grupos socialmente desamparados o grupos vulnerables.

Ontológicamente establece que la verdad moral está compuesta por la satisfacción de presupuestos o aspiraciones formales inherentes al razonamiento lógico de cualquier individuo. *Epistemológicamente*, establece que el conocimiento de la verdad moral solo se alcanza a través de la reflexión individual. La discusión con otros es un elemento que auxilia a la reflexión individual, sin embargo, el marco de actuación individual debe ajustarse solo a lo reflexionado por nosotros mismos.⁵

Por otro lado, *Habermas* establece que en cuanto a carácter *ontológico* la verdad moral se constituye por el conjunto de consensos y disensos resultantes de la práctica real de la discusión moral; egiptológicamente aduce que la discusión y decisión colectiva es la única forma de acceder a la verdad moral ya que la reflexión monológica está siempre distorsionada por los propios intereses del individuo o de la gente cercana a él debido a la incapacidad de ponerse en los pies de otro. Solo el consenso logrado después de un debate amplio sin lugar a

⁵ Rawls, Jhon, teoría de la justicia, México, editorial fondo de cultura económica, 1885. Citado por Jaime Cárdenas Gracia.

las exclusiones, desigualdades o manipulaciones es la forma de acceder a los mandatos morales.⁶

En conclusión ambos autores coinciden en que hay presupuestos formales como el de imparcialidad que son decisivos para dar validez a los principios morales.

Para Rawls son presupuestos formales de un razonamiento moral monológico:

- La validez de las opciones es satisfaciendo el requisito de imparcialidad.
- Un principio moral solo es válido reflexionando individualmente sin desconocer el papel de la discusión.

Para Habermas son reglas de una práctica social del discurso intersubjetivo:

- Requiere de un consenso de facto.
- Solo a través de la discusión colectiva en la búsqueda cooperativa de la verdad es la forma de acceder al conocimiento moral.

Al respecto, Carlos Nino Santiago realiza una aproximación de ambas posturas:

"Ontológicamente establece que la verdad moral se constituye por la satisfacción de presupuestos formales o procesales de una práctica discursiva dirigida a lograr cooperación y evitar conflictos. Epistemológicamente: la discusión y la decisión intersubjetivas constituyen el procedimiento más confiable para tener acceso a la verdad moral, pues el intercambio de ideas y la necesidad de ofrecer justificaciones frente a los otros no solo incrementa el conocimiento que uno posee, sino que además detecta defectos del razonamiento y ayuda a satisfacer el requerimiento de atención imparcial a los intereses de todos los afectados. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad que a partir de la reflexión individual

⁶ Habermas Jürgen, factibilidad y validez,, Madrid, editorial, Trotta, 1998, pp. 363-406, Citado por Jaime Cárdenas Gracia.

alguien pueda tener acceso al conocimiento de soluciones concretas, aunque debe admitirse que este método es mucho menos confiable que el colectivo, debido a la dificultad de permanecer fiel a la representación de los intereses de otro y ser imparcial".

1.7.2 Contextualización de la democracia Deliberativa y Participativa

En este trabajo se ha conceptuado a la democracia por lo que ahora, toca el turno de hacerlo con la que es llamada participativa y deliberativa.

Se establece que la democracia deliberativa y participativa es un ideal, cuyo procedimiento político debe tener como estandarte los principios de igualdad, imparcialidad, pluralismo, inclusión y deliberación.

Algunos autores coinciden que la democracia deliberativa no tiene características propias que se puedan enumerar para catalogarla como tal, sino más bien manifiestan que de acuerdo al momento, a la situación social y económica determinada la democracia deliberativa toma elementos de otros modelos de democracia que han existido, las conjunta y con ello nace la democracia deliberativa requerida y la enarbola como forma de gobierno. Estos estudiosos coinciden, sin embargo, en que algunos elementos esenciales de la democracia deliberativa se pueden enlistar a continuación:

- Anti elitista.
- Reconoce el bien común.
- Es incluyente.
- Diferencia la política y el mercado
- Reconoce y fomenta el individualismo.
- La deliberación precede a la toma de decisiones políticas.
- Inicia a partir de la participación.

Al respecto el maestro De Soussa Santos anota:

"Por lo tanto, el proceduralismo democrático no puede ser, como supone Bobbio, un método de autorización de gobiernos. El tiene que ser como lo muestra Joshua Cohen, una forma de ejercicio colectivo del poder político cuya base sea un proceso libre de presentación de razones entre iguales"⁷

Ahora bien, es necesario saber dónde tiene mayor auge estos ejercicios de democracia deliberativa, podría decirse que desde un punto de vista menguado, que la eurozona podría concebir en sí misma un mayor ámbito de oportunidad para encontrar el desarrollo de la democracia deliberativa, esto en razón de las condiciones político-sociales, especialmente las que gozan los ciudadanos de esos países integrantes, que tienen garantizados sus derechos políticos, sociales y culturales lo que les permite una interacción con mayor reflexión y participación política, es decir, en aquellas llamadas democracias modernas.

La democracia deliberativa comparte elementos con otras formas de democracia y a su vez reúne condiciones que la diferencian de esta; no es lo mismo democracia deliberativa y participativa aunque ambas va íntimamente ligadas, pues la democracia participativa no es exclusiva de aquellos que detentan el poder.

Una escaño del proceso de la democracia deliberativa es la llamada "toma de decisiones" concebida como el resultado de un complejo proceso político, enriquecido por un grupo de personas que tienen intereses iguales o similares en los temas abordados y a quienes afecta o beneficia lo que se determine al respecto, sujetos que son agentes de dialogo, disenso y consenso, cuya consecuencia procesal es la llamada toma de decisiones de la democracia

⁷ DE SOUSSA B. "Globalización y Democracia" Conferencia Central. En: foro social mundial Temático Cartagena de Indias, Colombia. 16 al 20 de junio, 2003.p.24-25. Tomado de CHAUSTRE AVENDAÑO Álvaro, "Las Falencias de la Democracia Participativa" Dialéctica, número 2, p 127-136.

deliberativa, en todo este proceso queda de manifiesto que es necesaria e imprescindible la participación de esos ciudadanos activo e interesados.

Es conocido que al momento de deliberar existen principios que permiten dilucidar la voluntad de los participantes, una de ellas la regla de la mayoría y la de la unanimidad, una decisión tomada por la mayoría no reviste en sí misma la imparcialidad del proceso, pues la mayoría no supone el total de los interesados y por tanto puede tener un carácter de parcialidad. Sin embargo la unanimidad tampoco es ideal ya que se resume a tomar una decisión que mantendría las cosas como se encuentran pues habla de que no existe disenso; el maestro Jaime Cárdenas Gracia⁸, establece que cuando la mayoría y la unanimidad no son suficientes se recurra a considerar estos elementos:

1. El conocimiento de los intereses y necesidades de otros: incluir a todos los sectores de la sociedad en la deliberación pública con el propósito que los individuos tengan oportunidad de tomar decisiones que les ayuden a dar preferencias a sus intereses.
2. La necesidad de no presentar ante los demás exclusivamente desnudos intereses egoístas. (argumentación de los diferentes puntos de vista)
3. La discusión con otros contribuye a detectar errores facticos y lógicos.
4. La exigencia de ponernos “en los zapatos de los demás” (empatía)
5. El atributo del consenso
6. La tendencia colectiva a la imparcialidad (se toman decisiones colegiadas en un proceso de participación y deliberación).

Si hablamos de deliberar debemos entender que existe un conflicto de intereses que se debe de visualizar como la oportunidad de resolver dicho conflicto a través del dialogo y el raciocinio, en consecuencia la democracia deliberativa se reduce a un proceso de toma de decisiones consensuadas y que son legítimas sí, y solo sí provienen de una deliberación pública por parte de la ciudadanía que

⁸ Jaime cárdenas Gracia . el modelo participativo y deliberativo. revista: cuestiones constitucionales,.2004-7 núm. 11 p.p 58-59.

reconocen en la pluralidad un elemento *sine quanon* para la propia deliberación, creando espacio incluyentes donde los relegados puedan expresarse libremente.

La importancia de la deliberación estiba en que los ciudadanos son continuamente partícipes de las tomas de decisiones gubernamentales, pues se evoluciona a un principio de igualdad superior y dejando de lado la igualdad que consignan las democracias liberales que se restringen a la elección de sus representantes a través del voto, la fuerza de la democracia participativa es que fortalece el régimen político pues entraña en sí misma la posibilidad de que todos los actores sociales excluidos encuentre un espacio público de interacción, reconociendo sus derechos como minorías, asumiendo el papel unos y otros de lo que significa vivir en sociedad y que de ello depende la construcción de la colectividad, consiguientemente hablaríamos ya de una democracia ampliada en vez de una restringida.

Si bien es cierto que este trabajo tiene como contenido un apartado dedicado al tema de la participación y sus formas, es indudable que requerimos establecer en esta espacio la importancia de la misma en los proceso deliberativos, resulta lógico establecer que la participación coexiste con la deliberación, ambas, inherentes a los elementos democráticos, pues la democracia debe tener presente la pluralidad e inclusión y dejar de lado las exclusión de ciertos grupos.

Podemos decir que estos ejercicios de participación y deliberación se reducen a lo que se ha llamado microdemocracias mismas que robustecen el sistema político estatal pues debe de asumirse la posición democrática de que el estado está al servicio del ciudadano y que el poder sea ejercido organizadamente y responsablemente por el pueblo, comprimiendo a la representación como pieza única de participación democrática.

Al respecto Giovanni Sartori manifiesta⁹:

⁹ Sartori. Giovanni. ¿Qué es la democracia?. Colombia. Altamir, 1994.p 16

"...participar es tomar parte personalmente, un tomar parte activo, que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es formar parte inerte ni un estar obligado a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por si mismo no se puesto en movimiento por otros."

1.7.3 Presupuestación participativa, el ejemplo brasileño

El maestro Boaventura de Soussa Santos en su obra “presupuestación participativa” detalla la experiencia de la ciudad de porto alegre al momento de implantar este modelo participativo en el gobierno de dicha ciudad brasileña creemos importante hacer un breve repaso por la experiencia brasileña que sirva de referencia contextual a nuestro estudio.

Creemos que así como el autor Santos establece rasgos de la sociedad de Porto Alegre, las características anotadas son similares a las que viven los pueblos de América latina y México no es la excepción, por ejemplo: política autoritaria; preponderancia de un modelo de dominación oligárquico, patrimonialista y burocrático, clases populares no tomadas en cuenta a menos que sea por populismo o clientelismo, esfera pública solo para actores de gobierno y de trascendencia económica, entre otras, cuyo resultado es la dominación real del gobierno por encima de la sociedad.

En el caso brasileño alrededor de la segunda parte de la década de los 80s se hizo más constante el hablar de la “democratización de la vida política” que buscaba entre otras cosas, que el “ciudadano común” pudiera ser parte de la toma de decisiones que afectaban su esfera de desarrollo, no solo a través del modelo de representación, sino que existiera la posibilidad democrática de ser voz y voto en las decisiones trascendentales públicas que afectaría o beneficiaría su vida, consiguientemente esta democratización política daría paso al siguiente concepto: “construcción de ciudadanía” que se refiere no solo a la

condición legal de los habitantes de cierta demarcación, sino que el término intenta involucrar que la conducta de los individuos este encaminada a demostrar interés y participación en los asuntos públicos que le atañen directamente, haciéndolo de forma responsable y explotando de forma continua los espacios públicos que propicien esta práctica, es decir, el ciudadano no solo visualizado como un ente sujeto de derechos y obligaciones frente al estado sino como sujeto activo expuesto a posibilidades, críticas y propuestas debatibles con actores sociales similares .

Bajo ese ideal el gobierno de Porto Alegre, Brasil, que es la referencia en este apartado, instaura un modelo de gobierno que llamo “administración popular”, misma que fue premiada por las naciones unidas como una de las cuarenta innovaciones mundiales presentadas en la segunda conferencia sobre asentamiento humano (hábitat II), en Estambul, en el año de 1996.

La “administración popular” de Porto Alegre apoya su modelo en la “administración popular” ejercida a través de la “participación popular” en la preparación y ejecución del presupuesto municipal, así como en la distribución y definición de acciones de inversión teniendo su génesis la llamada “presupuestación participativa”, por sus siglas P.P.

Debemos puntualizar que las acciones gubernamentales por regla general deben como primer paso tener presente la viabilidad presupuestal, saber con que contamos, para saber que hacemos, de modo contrario sería el fracaso seguro de la política pública emprendida, la importancia del presupuesto radica en que justifica la relación del estado con la ciudadanía y la sociedad, por tanto las decisiones en torno a él son de carácter político.

En términos demasiado generales en el ánimo de solo tener la referencia, la estructura de la presupuestación participativa está constituida por tres tipos de órganos encargados de propiciar y administrar el debate presupuestario con los ciudadanos, para lo cual no permitimos organizarlo en el siguiente cuadro

comparándolo con la figura de Consejo de participación ciudadana que se emprendió en Tenancingo Estado de México y que origino este trabajo¹⁰:

PORTO ALEGRE P.P.		TENANCINGO.EDO.MEX COPACI	
ORGANO/ACTOR	FUNCION.	ORGANO/ACTOR	FUNCIÓN
EJECUTIVO MUNICIPAL Y SUS UNIDADES	Encargados de administrar el debate presupuestario con los ciudadanos.	ENLACES MUNICIPALES: servidores públicos de primer nivel y DIRECTORES de área, (ejecutivo).	El municipio se divide en zonas, cada servidor es responsable de una zona y por tanto de coadyuvar en la celebración de asambleas proponiendo temas de interés y fomentando la participación y el debate.
ORGANIZACIONES COMUNITARIAS	Son autónomas del gobierno municipal, constituidas por organizaciones regionales que son nexo entre la participación ciudadana y la elección de prioridades.	Organizaciones no gubernamentales, asociaciones de colonos, comisariados ejidales, consejos escolares, empresarios, barras, colegios, cámaras de comercio, comités ciudadanos.	La sociedad civil organizada facilita a través de sus miembros la participación ciudadana y el involucramiento de los individuos en los asuntos que les atañen en comunidad.
INSTANCIAS PERMANENTE DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	Alientan una dinámica de administración conjunta, responsabilidad y rendición de cuentas del ejecutivo en relación a las decisiones sobre asignación de recursos y otro procedimiento de presupuesto participativo.	Consejo de participación Ciudadana COPACI.	Formado por ciudadanos electos democráticamente, propician la participación social y el involucramiento en las acciones y decisiones de gobierno, tienen el rango de autoridad auxiliar y a través de asambleas debaten y deciden lo más conveniente a realizarse en su comunidad.

Ventajas de la aplicación del modelo de Presupuesto participativo:

- Propicia un equilibrio entre la representación y la participación mejorando los mecanismos de representación.
- Toma las decisiones desde el punto de vista de justicia distributiva.
- Propicia la transparencia en la selección de prioridades y obras.
- Cambia el punto de vista ciudadano de una cultura de protesta y confrontación se transforma en una cultura política de conflicto y negociación.
- Constriñe en sí misma la idea de democracia redistributiva convirtió en la instancia emergente de la esfera pública no estatal donde los ciudadanos y organizaciones tienen la posibilidad de encontrarse en autonomía al ejecutivo.

¹⁰ elaboración propia tomando referencias de Boaventura de Soussa Santos. Puede visualizarse como anexo uno al final del documento.

- Se instauran relaciones entre sujetos colectivos activos reivindicando el monopolio del poder del estado a una verdadera legitimidad del mismo.
- La presupuestación participativa provoca un modelo de Co-gobierno en la cual se comparte el poder a través de instituciones que buscan consensos y deliberaciones a través de la negociación política.

Al día de hoy la presupuestación participativa ha sido un éxito en Brasil y ha sido adoptado por diversas ciudades, tiene múltiples virtudes, la principal fomentar la participación del ciudadano en las tomas de decisiones gubernamentales, lo que nos hace suponer que existe la aspiración colectiva de la existencia de una esfera pública no estatal, en donde cada actor social cede parte de su autonomía con el afán de reforzar la legitimidad democrática.

Precisamente en nuestro trabajo recobra importancia estos ejemplos de participación, pues como hemos planteado los Consejos de participación ciudadana, legitimados en un ejercicio representativo, deliberativo y participativo, fomentan el involucramiento de los ciudadanos y los actores sociales, en un espacio público al celebrar sus asambleas en donde a través del dialogo, la opinión de todos los grupos sociales y las minorías definen la obra de infraestructura o acción a emprender de la mano del gobierno municipal, cuya priorización es acuerdo ciudadano de los involucrados.

Capítulo II. La Participación ciudadana a nivel nacional y estatal: caso Estado de México

En cuanto a México se debe considerar que el gran paso para el nacimiento de la participación ciudadana se establece con los logros de la Revolución Mexicana, ya que la Constitución de 1917 estipula en su artículo quinto por primera vez el concepto de derechos políticos refiriéndose a los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados. También en su artículo 39 dispone que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. A igual que el artículo sexto en materia de acceso a la información. En 1953 por decreto del congreso las mujeres mayores de edad obtuvieron en carácter de ciudadanas y el derecho a votar lo que amplió la participación a más mexicanos.¹¹

El movimiento estudiantil de 1968 crea una especie de impulso a la participación ciudadana, fundándose diversas organizaciones de la sociedad civil que perseguían fines universales y que fueron constituyendo parte de la agenda pública de aquellos años. A finales de los sesenta las asociaciones existentes en nuestro país se limitaban a agrupaciones sindicales o de algunos sectores de la sociedad, que adquirían su legitimidad cuando eran reconocidas por el estado, sin embargo, constituían un antecedente de la participación, pues su esencia reside en dar a conocer a sus agremiados los derechos adquiridos; no obstante, no eran observados y respetados, asimismo, a través de la fuerza colectiva impulsaron la defensa de los derechos humanos y políticos.

La pauta para que nuestro país iniciara con reformas tendientes a la participación ciudadana provino del exterior cuando se firma en 1982 la declaración de principios sobre el derecho a la información en Guyana, que

¹¹ Artículos referentes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

establece que los países deben encontrar los mecanismos adecuados para lograr que el derecho a la información sea ejercido para la toda la población¹².

Un evento catastrófico para la historia mexicana es el terremoto de 1985, que marca la pauta para que el gobierno se dé cuenta de que no se encontraba preparado para afrontar retos de esta envergadura, pues se vio totalmente rebasado en sus capacidades de reacción y atención a la ciudadanía; lo que provocó que esta se organizara y confluiera en torno a un solo objetivo: rescatar personas y reconstruir la ciudad. Por otro lado, evidenció que el gobierno no podría prevenir dichas contingencias por sí solo; por lo que consecuentemente a la postre se crearon las figuras participativas de protección civil.

Otro aspecto se refiere a que en 1991, el programa nacional de solidaridad implementa el programa de contraloría social para vigilar el manejo de los recursos federales destinados para las obras públicas, al mismo tiempo, la Secretaría de la Contraloría en conjunto con los órganos en control de las entidades federativas capacitan a los beneficiarios de los programas federales sociales. En la actualidad esta función la realiza la Secretaría de Función Pública.

El plan nacional de desarrollo 1995-2000 correspondiente al sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, señala: "...los cauces de participación ciudadana han sido insuficientes y es necesario asegurar que la ciudadanía tenga la oportunidad de participar en las decisiones de gobierno...", (Plan de Desarrollo Nacional Periodo 1995-2000); sin embargo, este plan no especifica mecanismos para ello y nada más incluye la posibilidad de que las propuestas ciudadanas se hagan llegar a los poderes legislativos, tanto federales como locales.

¹² En abril de 1982 México firma en Guyana la Declaración de Principios sobre el Derecho a la Información, elaborada en la IV Asamblea General de la Acción de Sistemas Informativos Nacionales (ASIN), "que en cada uno de los países miembros se busquen los mecanismos idóneos para que el derecho a la información traspase las barreras sociales y se conceda voz a toda la población". SOLÍS LEREE, Beatriz. Op. cit.

En 1996 se llevaron a cabo mesas de trabajo en la cámara de diputados en el marco de las discusiones de la reforma política donde se exteriorizó la necesidad de la participación ciudadana en los retos del estado mexicano.

"Un gobierno no puede bastar para conservar y renovar por sí solo la afluencia de sentimientos y de ideas en un gran pueblo...Es pues indispensable, que un gobierno no obre por sí solo. Las asociaciones con las que los pueblos democráticos deben ocupar el lugar de los particulares poderosos que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer" (Tocqueville, 1996: 34).

Pero hasta el año 2000 es cuando el presidente Vicente Fox Quezada, determina que la participación ciudadana es uno de los ejes rectores de sus políticas y aunque carece de un instrumento específico para impulsarlo, cada secretaría se ve obligada para reforzar la participación ciudadana, en cuanto a sus objetivos.

Es entonces que de ese año se empieza a dar un impulso a la participación de la ciudadanía de una forma ordenada, lo que se puede conocer en teoría de la democracia como "sociedad civil organizada"; con ello, a través de los instrumentos impulsados por el gobierno mexicano se da el modelo para que la ciudadanía ejerza no únicamente un control y exigencia sobre las acciones de su gobierno, sino que se fomente e implemente la participación de los ciudadanos en el porvenir de su nación.

Es con este paso que se da pauta a una gran instrumentación gubernamental e institucional para la participación partiendo de las bases legales para poder estudiarla, promoverla y ejercerla, dentro del marco normativo. Se mencionan a

continuación las leyes más relevantes en cuanto a participación, aclarando que se resaltan para el presente estudio.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental y Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Ambas constituyen dos grandes avances para la participación ciudadana en nuestro País y que actualmente cuenta con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); por lo que con el libre acceso a la información y, a la voluntad de asociación y participación se obtiene un nuevo nivel a la acción de los ciudadanos para coadyuvar en las acciones de su gobierno y vigilar qué es lo que pasa con cada recurso y acción del mismo, siempre en busca del beneficio directo de la ciudadanía.

Estas dos leyes se abordarán de una manera más específica, completándose con otras leyes relevantes en la presente investigación.

2.1 Bases Institucionales de la Participación Ciudadana

2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución de nuestro país contempla tres derechos esenciales de los mexicanos, para su participación en asuntos públicos:

- Derecho de acceso a la información: artículo 6
- Derecho de petición: artículo 8
- Derecho de asociación: artículo 9

Así como la participación en la planeación del desarrollo: artículo 26.

Por lo tanto, de una manera sencilla, la Constitución de México, prevé una participación social al establecerse con un marco democrático; en sí los artículos arriba mencionados protegen, fomentan y colaboran a la participación ciudadana de una manera activa; observándose y previniéndose condiciones de acceso a la información, a la petición y aclaración de hechos, a la de asociación de grupos y, a la planeación del desarrollo de la nación.

2.1.2 Acuerdos Internacionales

La participación ciudadana es frecuentemente abordada en convenciones, pactos, foros y documentos de organismos multilaterales en los que México forma parte. Si bien, no es en todos los casos nombrada como participación ciudadana, sí hay coincidencias en el planteamiento de crear vínculos de colaboración gobierno-sociedad en asuntos de interés público, como la superación de la pobreza o la equidad de género.

Un ejemplo son las tres convenciones internacionales anticorrupción de las que México es firmante:

- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (ONU).

Si se abre un panorama más amplio a la participación en el Estado Mexicano, se percibe un fomento de esta a nivel internacional, para que se conozcan, analicen y estudien las diferentes ideas que se pueden aportar de país a país, generando una pluralidad de pensamiento.

2.1.3 Ley de Planeación

Prevé la participación social en la planeación del desarrollo nacional. Su artículo 20 establece que las organizaciones representativas de varios grupos sociales participen como órganos de consulta permanente en la planeación relacionados con su actividad.

El artículo 28 dispone que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales sean objeto de coordinación, tanto con los Gobiernos de los Estados como con los grupos sociales interesados; a su vez, se contempla en los artículos 32, 37, 38, 39 y 40 prever la concertación de acciones gubernamentales con dichos grupos y con los particulares que se interesen. Su objetivo primordial es la acción de la sociedad civil organizada para la planeación, ya sea del país, de un estado, o de un municipio; el hecho de que se contemple la participación social en el proceso administrativo de planeación implica estar cerca de la opinión de los ciudadanos, entablando un diálogo para poder realizar de una manera eficaz y eficiente las acciones posteriores a la planeación, las acciones de gobierno.

2.1.4 Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil

Tiene como finalidad favorecer la coordinación entre el gobierno federal y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en lo relativo a las actividades que fomenta la misma Ley. Por ejemplo, las cívicas, que están enfocadas a promover la participación ciudadana en los asuntos de interés público (artículo 5). Además estipula que uno de los derechos de las OSC consiste en participar en la planeación democrática conforme a la Ley de Planeación (artículo 6).

También establece la constitución de la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial

permanente. Teniendo como propósito la definición de mecanismos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas (artículo 1 del Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento).

Esta ley es primordial para la presente investigación; no solo porque regula la participación de la sociedad civil organizada, sino que además la fomenta a través del gobierno para poder dar un panorama más amplio del proceder de ambos actores; por lo que el fin esencial de esta ley es incluir y fomentar la participación del gobierno con la intención de analizar las necesidades más palpables de la misma sociedad.

2.1.5 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Señala como uno de sus objetivos el de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, y el de contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Basada primordialmente en el libre acceso a la información por parte de los ciudadanos hacia su gobierno, tiene como premisa la rendición de cuentas hacia los mismos, es decir, qué se está haciendo con los recursos, con los impuestos, etcétera. Esto con el fin de que si la ciudadanía observa alguna anomalía pueda participar y obtener la aclaración a que haya lugar.

2.2. La Participación Ciudadana en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

Si por planeación se entiende como el conjunto de procedimientos ordenados y sistemáticos de las actividades económicas, sociales y culturales de una sociedad, que a partir de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros con los que cuenta para ejecutar los diferentes agentes sociales bajo

la coordinación del estado, siempre buscando cumplir objetivos previamente definidos.

Hoy la planeación exige a los gobiernos más que ser solamente líneas de acción, que se coordinen esfuerzos de forma estratégica para caminar en determinada dirección y alcanzar resultados conjuntos deseados; los sistemas de planeación, hoy en día, derivados de los profundos cambios que se viven en el orbe reclaman incluir a todos aquellos sectores sociales que hasta hace no mucho tiempo se mantenían al margen de lo que es la planeación. En México el Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye parte de un proyecto nacional que plantea la necesidad de que la planeación en los tres niveles de gobierno contenga inherentemente la participación, tanto de los gobiernos entre sí, como de la sociedad en general y sus sectores para atender todas las prioridades que previamente de forma conjunta acuerden, por lo que se define al Sistema Nacional de Planeación Democrática como:

"el conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas para llevar a cabo acciones de común acuerdo".¹³

La planeación democrática se rige bajo los postulados y normas de la ley de planeación, respecto a dependencias y entidades de la administración pública federal y de acuerdo a las leyes de las entidades federativas y las de carácter municipal.

¹³ manual de planeación del desarrollo municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1987. Definición obtenida de BANOBRAS

La planeación participativa y democrática se define como el proceso social en el que ciudadanos, organizaciones e instituciones confluyen para revisar las líneas del accionar gubernamental en los tres órdenes de gobierno; propuestas que se vuelven planes de desarrollo en cada gobierno. La estructura del sistema nacional de planeación democrática está integrada por dependencias y entidades federales y por organismos de coordinación entre federación, estados y municipios, así como la representación de los grupos sociales que trabajan en conjunto a través de unidades de planeación, gabinetes especializados, comisiones intersectoriales; valiéndose de planes, programas, leyes e informes y convenios entre los órdenes de gobierno y la ciudadanía en general.

Por lo anterior, surgen los consejos de participación democrática de las entidades federativas (COPLADE), debiendo propiciar la participación de los ayuntamientos en el seno de dichos consejos para discutir y tomar decisiones que el día de mañana afectan a los municipios, los cuales tendrán información sobre los programas estatales y federales con la oportunidad de expresar sus necesidades y lograr la cooperación de los tres órdenes de gobierno en la implementación de políticas públicas a través de planes y programas, con lo que se estaría aportando una nueva funcionalidad para el sistema de planeación participativa.

2.3. El caso del Estado de México

Para el ámbito local, se considera específicamente al Estado de México debido a la naturaleza de la presente investigación, pudiendo considerar dos vertientes: el aspecto de las políticas públicas y por ende de la participación ciudadana; el aspecto legal que pretende regular la participación ciudadana en la entidad.

En primera instancia se considerará a la acción que lleva el gobierno del Estado de México en cuanto a políticas públicas y participación ciudadana; con esto, el gobierno del estado define a la participación ciudadana como:

"Derecho que le corresponde a las personas consistente en una serie de acciones e iniciativas que se desarrollan con su integración y apoyo, basado en mecanismos prácticos a través de los cuales se integra al ciudadano en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, supervisión, control y ejecución del gobierno" (Portal web del Gobierno del Estado de México, 2012).

Por lo que el Gobierno del Estado de México considera en primera instancia a la participación ciudadana como la integración y apoyo de la sociedad civil organizada hacia una acción, ya sea de carácter colectivo o individual, llevada a través de mecanismos que cómo ya se analizó son políticas públicas. Algunos ejemplos en la entidad son: Mi Escuela Segura, Vigilante Voluntario, Vigilantes Ecológicos, Consejos Escolares de Participación Social; Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social, etcétera.

Solamente se mencionan de manera enunciativa para dar un panorama general de cómo se manejan en cuanto a programas de participación social, no obstante, no se hace una evaluación del cómo es que funcionan estos programas porque la naturaleza de la presente investigación no lo necesita.

Una vez mencionada la forma en que el Estado de México define a la participación ciudadana y algunos de sus programas; se hace necesario decir que esta entidad pretende generar una Ley de Participación Ciudadana, centrando sus objetivos en mayor énfasis de la misma, pero a la vez involucra más a los servidores públicos.

Hablar del Estado de México es trastocar una entidad en la que se encuentran presentes diversas problemáticas y complejidad social con sus más de 22 mil kilómetros cuadrados y con sus 125 municipios que se encuentran tanto en la zona conurbada como en zonas rurales principalmente al sur de la entidad.

Representa una gran riqueza cultural, económica y social, pero también un gran reto gubernamental que lleve al Estado de México a alcanzar un desarrollo integral y sustentable (INEGI, censo, 2010).

Dentro de estos retos, sin duda alguna, está implantar la ejecución de políticas públicas con la participación activa de la ciudadanía; por lo tanto, se vale de la planeación a través del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México, cuyo sustento se encuentra en la Ley de Planeación del Estado de México y sus municipios.

La planeación democrática tiene por objeto el desarrollo del Estado de México y sus municipios con respeto a la soberanía estatal, y a la autonomía municipal en concordancia con los fines sociales, económicos, ambientales, y los políticos que establecen los ordenamientos federales y estatales, constituyendo un medio para lograr el progreso económico y social.

Por lo cual, en la práctica se debe tomar en cuenta la descentralización de los recursos en el gobierno del Estado; con el fin de dar una mayor autonomía a los municipios en la ejecución de sus recursos, si bien, el gobierno estatal intenta unificar los fines sociales, económicos, etcétera. Deberán además de tomar en cuenta las características y necesidades individuales de cada municipio para resolver sus problemáticas a través de políticas públicas reales y palpables y no en supuestas realidades, según la óptica del gobierno en un momento determinado.

En cuanto al tema específico de los municipios, el sistema de planeación democrática municipal se desprende de las disposiciones en materia de desarrollo y normatividad que regulan al propio municipio, cuya creación debe responder a la necesidad de establecer políticas públicas cercanas a los ciudadanos. Elemental es el proceso de planeación municipal que se divide en las siguientes etapas:

1. Identificación de ciudadanía involucrada
2. Análisis de la problemática
3. Definición de objetivos y metas
4. Selección de alternativas de solución; y
5. Evaluación de resultados.

Si bien, se analiza un acercamiento al municipio como entidad y respuesta a las necesidades poblacionales, el efecto directo del análisis se queda estancado por la problemática de la asignación de recursos en cuanto a los municipios. La razón primordial del gobierno estatal para no designarlos y dejar poca independencia a los municipios en la acción de las políticas públicas, se debe al temor del mal uso de los mismos y su disminución, entre otras razones; por tanto, se debe implementar acciones de vigilancia en caso de malversación; por lo que la intervención de los órganos auditores debe ser la opción más recomendable.

Durante el gobierno 2005-2011, el Estado de México sumó esfuerzos a efecto de que los actores sociales se involucraran en la toma de decisiones, resultando la suscripción del llamado pacto para la unidad del progreso "Por el Estado de México que todos queremos" y se instituye como un documento fundamental para lograr la seguridad integral de los mexiquenses a través de criterios de igualdad y equidad que permitan mayores y mejores oportunidades de desarrollo e incidan positivamente en su calidad de vida.

Los pilares de este pacto son los siguientes:

1. Seguridad social
2. Seguridad económica
3. Seguridad pública

El Estado de México en un marco democrático que optó por la idea preponderante de que todo gobierno promueva permanentemente la participación voluntaria de la gente como elemento inherente en la construcción de una ciudadanía que trascienda su actuación en la esfera privada, formando ciudadanos consientes y capacitados; precisamente para activar esta participación y con el objeto de crear políticas públicas tendientes al desarrollo económico y social.

No obstante, es necesario un mayor esfuerzo en la difusión y acercamiento con los ciudadanos, además de promover su participación de manera igualitaria, en que muestren un interés real por la problemática de su municipio y más específicamente de su comunidad; siendo una participación activa de todos los involucrados.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, a partir del consejo de planeación para el desarrollo del Estado de México (COPLADEM), que es un organismo público descentralizado estatal encargado de operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del gobierno con los ciudadanos, las organizaciones y los grupos sociales y privados, así como con el gobierno federal de los estados y de los municipios, de igual forma se instituye como coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.

Los foros de consulta en los que participaron los ciudadanos del Estado de México, fueron tres; de acuerdo a los pilares ya mencionados, se reflejó la esencia democrática, toda vez que los ciudadanos en un ambiente activo externaron su sentir en torno a los asuntos públicos que inciden en su vida diaria. También se reconoció a los ciudadanos como sujetos dinámicos, críticos y altamente responsables en búsqueda de un estado justo y equitativo.

Por lo que la participación en el Estado de México ha encontrado cobijo y un ambiente propicio, puesto que está amparada legalmente e institucionalmente como una prioridad gubernamental para construir escenarios de deliberación, debate y argumentación social.

Otra figura que caracterizó al gobierno estatal fueron los consejos de integración ciudadana para el desarrollo social (COINCIDES), que difunden la participación activa de la ciudadanía para generar esquemas de corresponsabilidad que atiendan las problemáticas regionales y municipales y se les considera “órganos de consulta y opinión de los programas y acciones que lleva a cabo el Poder Ejecutivo del Estado de México para promover el desarrollo social y el bienestar comunitario” (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2005).

La participación ciudadana en el modelo de planeación para el Estado de México para impulsarla y crear condiciones óptimas para su desarrollo, se establece en la estrategia central de gobierno “Estado de México solidario”, cuyo propósito es estar en contacto con la sociedad para generar y fomentar un intercambio de ideas y experiencias, puesto que, representan una importante fuente innovadora y creativa, aportando soluciones sociales a los asuntos que atañen a su localidad, toda vez que el espacio de lo público ha dejado de ser un espacio de exclusividad gubernamental, convirtiéndose en uno que atañe a la colectividad. Para el gobierno estatal la participación ciudadana es el requisito primario para planear y ordenar las acciones de forma congruente con los objetivos propuestos para lograr mejores niveles de vida de forma eficaz y eficiente, optimizando los recursos disponibles.

Sin embargo, la situación de avance de las políticas públicas en el Estado de México sigue estando rezagada, por tanto, es necesario implementar y fomentar a través de más mecanismos, la participación y mejora de las políticas. Así es, que en los municipios se comienza a dar un nuevo *roll* en la participación de los ciudadanos y políticas públicas no solo asistencialistas, sino que los hagan

participar de una manera activa y no únicamente pasiva en la resolución de los problemas concernientes al municipio.

Capítulo III. El caso Tenancingo, Estado de México

Para el presente estudio se va a considerar al municipio como una institución política, la cual se encargará de reunir a los ciudadanos en un territorio específico, creando un espacio en el cual interactúan varios sectores en que debe resaltarse lo económico, político y social; por tanto, se deduce que el municipio tiene su génesis en tiempos remotos, pues representa una forma de organización política de las más antiguas de la humanidad; es por ello, que las grandes civilizaciones antiguas entre ellos Roma y Grecia son ejemplo histórico de cómo por medio de esta organización se concentró el poder político y da origen a múltiples instituciones administrativas a través de las cuales se controla la vida social desde todas sus aristas.

3.1 El Municipio

El municipio es una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior. También se considera una célula básica de la división política del país, como lo establece el artículo 115 constitucional.

El municipio mexicano tiene en su forma de gobierno como característica básica y esencial, la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción I del artículo 115, que establece:

"Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine. La competencia que esta constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no autoridad

intermedia alguna entre este y el gobierno del estado”

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Art. 115, Frac. 1).

Con esto queda explícito que los pobladores pertenecientes al municipio, seleccionarán de manera democrática y directa a sus gobernantes, otorgándoles el poder de manejar el gobierno municipal, de acuerdo a lo que más convenga. Con ello, se debe considerar que el ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica, pues significa reunión o congregación de personas. La palabra ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar algo o alguien.

Considerando al ayuntamiento, como un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al Gobierno Municipal; El ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máxima autoridad. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

El término cabildo, se refiere al órgano de gobierno de la comuna, y es también el ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno. Actualmente, el principio democrático de cabildo abierto, es una forma de participación ciudadana directa.

Por otra parte, un concepto de gobierno local descentralizado en segmentos territoriales más pequeños, como el barrio, la manzana o calle puede permitir la práctica de asambleas vecinales para que se tomen decisiones sobre los asuntos que les competen.

En síntesis, se considera al cabildo como la reunión de los servidores públicos, electos popularmente por la población del municipio; cuyo ayuntamiento se

consagra en la sala de cabildos para llevar a cabo la resolución de las problemáticas esenciales del municipio, así como su mejora.

El ayuntamiento tiene como principal objetivo: fomentar, promover y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de las diversas formas de participación ciudadana, entre ellas, las autoridades auxiliares de la administración pública municipal y los Consejos de Participación Ciudadana, atendiendo a los objetivos y programas de beneficio general delineados en su plan de desarrollo.

3.2 Tenancingo, Estado de México

3.2.1 Denominación y significado

El municipio tiene el nombre de Tenancingo, su cabecera municipal es la ciudad de Tenancingo de Degollado, siendo sede del poder municipal, su significado etimológico es:

"El término tenamitl pierde el afijo itl y cambia la grafía m por n, y toma el sufijo tzintli para formar el término Tenantzintli, que significa "Pequeñas Murallitas". A esta nueva palabra se le modifica el afijo tli por co que significa "lugar"; interpretando así la palabra tenan-tzin-co que quiere decir "Lugar de la pequeña fortaleza, o Lugar de la pequeña muralla". Para perfeccionar este nombre, se cambian las grafía tz por c, posteriormente, por influencia de la lengua castellana se determinó sustituirle el afijo primario de la grafía c por g, quedando reestructurado el vocablo como Tenancingo"

(Bando Municipal de Tenancingo, 2012; articulo 5.).

3.2.2. Medio Físico y Localización

El territorio municipal se extiende al sureste del Valle de Toluca, la planicie desciende bruscamente hacia las tierras bajas sureñas. La ciudad de Tenancingo de Degollado es la cabecera municipal; el municipio de Tenancingo presenta diferentes niveles, que van desde los 2,490 metros sobre el nivel del mar, en su parte norte, hasta 2,060 metros sobre el nivel del mar donde se encuentra la cabecera del municipio. Se localiza a 49 kilómetros, al sur de la ciudad de Toluca de Lerdo del Estado de México, y limita:

- Al norte: con los municipios de Tenango del Valle y Joquicingo
- Al sur: con el municipio de Zumpahuacán
- Al oriente: con el municipio de Malinalco
- Al poniente: con el municipio de Villa Guerrero.



El municipio de Tenancingo tiene una superficie territorial aproximada de: 160.042 kilómetros cuadrados, para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas cuenta con un ayuntamiento que ha dividido el territorio municipal en: 29 colonias, 13 barrios, 21 pueblos y 24 comunidades; que en su conjunto suman un total de 87 centros de población.

De acuerdo al Conteo de Población y Vivienda de 2010, el municipio posee 20,710 viviendas, el promedio de habitantes por vivienda es de 4.4 personas. +

3.2.3. Servicios Públicos

La cobertura de los servicios públicos de acuerdo a las apreciaciones del ayuntamiento son:

Tabla 1. "Servicios Públicos en el Municipio de Tenancingo".

SERVICIO	COBERTURA PORCENTUAL
Agua Potable	90%
Alumbrado Público	85%
Mantenimiento del drenaje urbano	80%
Recolección de basura y limpieza de las vías públicas	80%
Energía Eléctrica	99%
Seguridad Pública	80%
Pavimentación	70%
Mercado y Tianguis	95%
Rastro	40%

Fuente: elaboración personal con base en informes de desarrollo económico; Ayuntamiento Constitucional de Tenancingo, Estado de México.

3.2.4. Caracterización del Ayuntamiento

El H. Ayuntamiento Municipal de Tenancingo está integrado por un Presidente, un Síndico, seis Regidores de mayoría relativa, y cuatro Regidores de representación proporcional (actual).

3.2.5. Autoridades Auxiliares

Al iniciar el periodo del gobierno municipal, en el mes de enero, en asamblea general de ciudadanos, se eligen a las autoridades auxiliares en cada pueblo,

ranchería y colonia, siendo integradas por cuatro elementos llamados Primer, Segundo, Tercer y Cuarto Delegado Municipal, recibiendo del Ayuntamiento un sello y un nombramiento por escrito que les acredita el cargo por un año o por todo el periodo del gobierno municipal, según los usos y costumbres de cada comunidad.

3.3 Los Consejos de Participación Ciudadana

Los Consejos de Participación Ciudadana denominados COPACI tienen sustento en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y obedecen a la norma establecida para poder llevar a cabo su función.

A continuación se mencionan sus artículos principales:

"CAPÍTULO QUINTO. De las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales.

Artículo 64. Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

- I. Comisiones del ayuntamiento;
- II. Consejos de participación ciudadana;
- III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;
- IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.

Artículo 72. Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal.

Artículo 73. Cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del

municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad, entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que este determine en la convocatoria que deberá aprobar y publicar el ayuntamiento en los lugares más visibles y concurridos de cada comunidad, cuando menos quince días antes de la elección. El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento, entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el día 15 de abril del mismo año.

Los integrantes del consejo de participación ciudadana que hayan participado en la gestión que termina no podrán ser electos a ningún cargo del consejo de participación ciudadana para el periodo inmediato siguiente.

Artículo 74. Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
- V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

VI. Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles.

Artículo 75. Tratándose de obras para el bienestar colectivo, los consejos de participación podrán recibir de su comunidad aportaciones en dinero, de las cuales entregarán formal recibo a cada interesado, y deberán informar de ello al ayuntamiento.

Artículo 76. Los miembros de los consejos podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el ayuntamiento, por justa causa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los suplentes.

Artículo 80. Para satisfacer las necesidades colectivas, los ayuntamientos podrán solicitar la cooperación de instituciones privadas" (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2013).

Estos artículos, en primera instancia fomentan el vínculo entre ayuntamientos y los consejos de participación, convirtiéndolos en un instrumento de ayuda y cooperación para la resolución de las problemáticas del municipio; haciéndolo de manera democrática al establecer la elección de los integrantes de forma directa y por determinado periodo, en el cual se les nombra como partícipes de dicho consejo

A su vez, los Consejos de Participación Ciudadana, son nombrados como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes funciones: promoverán la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; propondrán al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales y al mismo tiempo informarán al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

3.3.1 Situación socio-política de Tenancingo

Cómo ha quedado asentado, el municipio de Tenancingo, Estado de México, se encuentra situado en la región sur de la entidad, misma que es vasta en sus regiones, lo cual se destaca, ya que dentro de la región sur del Estado de México se encuentran los municipios más alejados de las zonas metropolitanas y conurbadas del Estado de México, ejemplo son las zonas conurbadas del Valle de México o Valle de Toluca; zonas que se distinguen por la gran cantidad de población asentada en sus territorios, su demografía es compartida y con ello, sus problemáticas sociales también lo son.

Ante ello, los municipios integrantes de las zonas conurbadas generan conjuntamente soluciones paralelas a sus necesidades, la forma de resolución de sus conflictos obedece a una naturaleza diferente a la de la zona sur, cuyas peculiaridades son, entre otras, que tienen una población moderada, pero en crecimiento; sus límites territoriales son distintos, aun no existe la conurbación y, sus problemáticas particulares son de diferente índole; por lo que se hace notar que los municipios sureños mexiquenses se encuentran rezagados en cuanto a recursos, infraestructura, capacitación y orientación de sus políticas públicas.

En dichos municipios la solución de sus problemáticas las realizan los gobiernos de forma unilateral en comparación a las zonas conurbadas que dos o más municipios conjuntamente resuelven sus problemáticas sociales; he aquí donde recobra importancia la aplicación de los sistemas de participación ciudadana.

En resumen, esta parte del territorio mexiquense experimenta circunstancias diferentes a las de las zonas conurbadas en donde quizá la participación ciudadana encuentra un ambiente más propicio, fomentado no tan solo por las autoridades gubernamentales, sino por la propia sociedad a través de asociaciones civiles, empresas, cooperativas, organismos no gubernamentales y grupos organizados que participan activamente en la vida pública; en cambio,

cuando existen en los municipios de la región sur son ejercicios incipientes o pasajeros que poco contribuyen a la democratización de sus sociedades.

3.3.2 Implementación de la figura de Consejos de Participación Ciudadana

Ponemos de manifiesto que en el presente trabajo se exemplifica solo una vertiente de las que se pueden ejercer a través de los consejos de participación ciudadana como mecanismos participativos municipales, creemos que es el más importante, aunque no el único como ya anotamos. Es el relacionado a la participación, consenso y decisión ciudadana de elegir que obra pública es apremiante solicitar a la autoridad municipal, cuya respuesta de gobierno es convertida en una política pública de ejecución y materialización de infraestructura pública.

Es importante establecer el momento en el que el gobierno municipal de Tenancingo decide hacer uso de la figura de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), como herramienta de participación ciudadana para generar políticas públicas municipales, en este sentido la administración municipal del periodo 2009-2012, observa que la única forma en que los ciudadanos podían participar en las decisiones gubernamentales era a través de una figura llamada Consejo de Desarrollo Municipal(CODEMUN) el cual estaba integrado por autoridades municipales y por un representante de cada comunidad, que, en la mayoría de los casos eran personajes relacionados al gobierno en turno; consecuentemente el consejo carecía de legitimidad representativa.

Este consejo sesionaba para aprobar las obras que derivarían de los programas del ramo de recursos federales 33, obras que eran seleccionadas de facto y unipersonalmente por la autoridad municipal, pasando por alto la representatividad ciudadana, al mismo tiempo carecía de justicia social pues un

ciudadano podía decidir la infraestructura de una comunidad ajena a la suya coartando el derecho de los legítimamente interesados.

Asociado a esto, no existían mecanismos que propiciaran la comunicación con los gobernados ni mucho menos generaran espacios públicos de disertación y concertación democráticas; situación que, sin duda alguna, era gran preocupación, pues podría derivar en la gesta de un problema social de otra índole.

3.3.3 Beneficios de la aplicación de los Consejos de Participación Ciudadana

La aplicación de los COPACI tiene como objetivo primordial la participación real de los ciudadanos; a partir de un principio de justicia social, como mecanismo acorde a las necesidades poblacionales del municipio, a los clamores sociales y, a las necesidades públicas de las comunidades cuya participación directa de los ciudadanos ocurre en espacios públicos para tratar diversos temas de interés comunitario,

Los Consejos de Participación Ciudadana, al amparo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Capítulo Quinto establece que los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por: Comisiones del Ayuntamiento; Consejos de Participación Ciudadana; Organizaciones sociales representativas de las comunidades; las demás que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del Ayuntamiento.

Los COPACI se convierten en organismos de gestión, promoción y ejecución de las políticas públicas municipales plasmadas en planes y programas municipales encaminados a satisfacer una necesidad pública o solucionar una problemática en temas de interés municipal, comunitario o incluso de segmentos comunitarios.

Es necesario subrayar que los Consejos de Participación Ciudadana no recaen en una sola persona, sino por el contrario, atendiendo a su carácter democrático debe ser integrado hasta por cinco vecinos de la comunidad con su respectivos suplentes para ocupar los cargos de Presidente, Secretario; Tesorero; y dos vocales, que serán electos por sus propios vecinos, de forma directa y de acuerdo a la convocatoria que emita el ayuntamiento. Aquellos vecinos que hayan sido electos en el periodo anterior estarán impedidos legalmente para participar en la elección inmediata. Los electos de cada comunidad recibirán por parte del ayuntamiento el nombramiento y credencial respectivos y realizarán sus funciones de forma honorífica, sin percepción alguna, situación que sigue fortaleciendo la esencia participativa, pues no existe alguna contraprestación de por medio y su participación se limita a resolver colegiadamente sus necesidades o problemas colectivos, convirtiéndose en órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, con las siguientes funciones de carácter principal:

- I.** Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II.** Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III.** Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV.** Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
- V.** Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.¹⁴

Los consejos municipales amplían su margen de acción, no solo promoviendo la participación de sus vecinos, sino que se convierten en corresponsables con el ayuntamiento en el cumplimiento de metas y objetivos compartidos de diversa

¹⁴ Artículo 74 de la ley orgánica municipal del Estado de México 2013, Autor Secretaría de Finanzas. Editorial Gobierno del Estado de México. 2013

índole; otro elemento democratizador que poseen es la rendición de cuentas por parte del consejo, además de facultarlos a efecto de allegarse lícitamente de recursos económicos para contribuir en el cumplimiento de las metas compartidas, siempre buscando el bienestar colectivo.

Una vez definidas las bases y problemática del municipio, se adopta como alternativa la aplicación de la figura de los Consejos de Participación Ciudadana; que implica un reto de implantación, tanto en la administración pública municipal, como en su sociedad.

Para desarrollar esta figura participativa se requiere un cambio gubernamental, razonado y coherente en la forma de conducción de gobierno, en una primera fase se proponen a los integrantes del ayuntamiento figuras de participación ciudadana, idóneas como herramientas a través de las cuales la ciudadanía se comunicara con el gobierno municipal, evaluando su viabilidad, pues se busca fomentar los puentes de comunicación con los ciudadanos.

Para todo gobierno es necesario promover y fortalecer la participación ciudadana a través del diálogo, escuchando sus necesidades, sus carencias, sus prioridades, sus urgencias, sus miedos y preocupaciones, preponderando lo relacionado a la obra pública.

El gobierno municipal dispuso un cambio de estatus consistente en pasar de ser simple medio para dar cumplimiento a una legislación en cuanto a participación ciudadana municipal, a ser parte inherente de la propia participación, yendo más allá, a escuchar, a promover, a construir acuerdos intervecinales, a dejar de lado desavenencias y hacer lo que más le convino a cada barrio, colonia, comunidad, pueblo y caserío del municipio, decisiones del ciudadano con sus conciudadanos y de la mano del gobierno municipal en un clima de apertura, fomentando espacios públicos de diálogo y la construcción de acuerdos, tomando en cuenta a todos los posicionamientos.

Como es natural en una comunidad, barrio, colonia, manzana, cuadra, etcétera; las necesidades de cada vecino en ocasiones son concordantes, pero en otras no, porque mientras un grupo busca una obra "x", los demás consideran más importante la obra "y", y otro grupo, la obra "z", y así se diversifica de acuerdo a las prioridades de cada grupo; no obstante, también existen las obras "a" que son las que benefician a todos. Si bien es cierto, que la elección de los COPACIS, como ya se ha señalado, se lleva a cabo por la elección directa de los ciudadanos en votaciones libres, también para el gobierno municipal fue importante que todos esos grupos ciudadanos tuvieran representatividad en las decisiones del gobierno para lograr que ninguna expresión fuera dejada de lado, sino que todas fueran tomadas en cuenta, por lo que el ayuntamiento decidió que era necesario promover espacios de diálogo y consenso vecinal que lograran tener una planilla en donde estuvieran representados todos los grupos, intereses, y voces vecinales incluyendo a las minorías.

Surge la interrogante de ¿cómo lograr la representación de mayorías y minorías en el núcleo vecinal para formar el COPACI?, lo menos complicado hubiera sido haciendo uso de las viejas prácticas políticas, escogiendo a cada uno de los integrantes de esa planilla de entre los grupos de poder existentes, quien mas generara dividendos políticos y beneficiara el proyecto municipal para realizar las actividades gubernamentales, sin embargo, no fue así, derivado del cambio de actitud gubernamental que mencionamos al inicio, en cuanto a la participación ciudadana; el gobierno municipal fungió como tercero que promovió el acercamiento, el dialogo, el intercambio de puntos de vista de los diferentes actores políticos vecinales, con la finalidad de encontrar puntos de convergencia y dejar ver de forma organizada sus divergencias, actuando el gobierno municipal propiciador de esos espacios públicos de diálogo vecinal.

Consumando este ejercicio en 84 centros de población municipal, procurando existiera por lo menos una propuesta de conformación, quizá no la única, pues

siempre existe divergencia, incluso dentro de los grupos, pero sí por lo menos una planilla que contemplara todas las corrientes vecinales y sus inquietudes, logrando en 90% las planillas elegidas por voto ciudadano, libre y secreto en asamblea comunitaria,

A partir de ello recobra importancia la participación ciudadana desplegada por los individuos a través del COPACI, Se tenía por delante el importante reto de que cada consejo definiera junto con sus mandantes, en este caso sus vecinos, qué obra sería la propuesta ciudadana hacia el gobierno municipal y este el reto de analizarla y convertirla en una política pública exitosa; resultando una tarea compleja debido, a las condiciones de cada caso, los topes presupuestales y la relación costo- beneficio.

En razón de lo anterior, las áreas municipales involucradas: Presidente Municipal, Secretaría del Ayuntamiento, Desarrollo Urbano, Tesorería, Administración, y por supuesto Obras Públicas contribuyeron al siguiente análisis:

- I. Investigar cuáles habían sido las peticiones más recurrentes entre los habitantes del centro de población. Fue necesario acudir a los archivos y, a entrevistas con autoridades auxiliares, ex funcionarios e incluso a las peticiones de campaña de diversos candidatos para definir qué obra pública era la más importante, existían obras de gran impacto que beneficiaban al grueso de la comunidad e incluso a otras comunidades y al municipio entero y que por varias circunstancias se habían dejado pendientes de ejecutar. Asimismo existían obras de primera necesidad, como agua potable, drenaje, centros educativos, bibliotecas, centros de recreación, recuperación de espacios públicos, electrificaciones que, si bien es cierto, no habían sido satisfechas por alguna razón, las habían dejado de solicitar con el devenir de los años. Detectando cómo optimizar

- los recursos disponibles en obras de gran beneficio a la población y de trascendencia municipal.
- II. Tocaba el turno de saber qué capacidad presupuestaria se tenía y cómo se lograría que en cada centro de población se generara una obra que beneficiara a esa comunidad e incidiera en el mejoramiento de su calidad de vida, por lo que se distribuyó el presupuesto asignado para el ejercicio correspondiente, del llamado ramo 33 y de los diversos fondos y programas etiquetados para la realización de la obra pública, utilizando criterios de acuerdo a la urgencia de la obra, tamaño de la comunidad, así como un análisis de costo-beneficio de la misma. De esta manera se tenían números concretos para poder iniciar obras, algunas culminarlas y otras que por su dimensión se ejecutarían por etapas en los tres años de gestión municipal. Realizado lo anterior se dio a conocer el monto de los recursos para que decidieran en consenso la obra a ejecutar en asamblea vecinal y se votara la opción más benéfica.
- III. Una vez decidida la obra, se realizarían los trámites necesarios para ejecutarla. Había que transformarla en política pública. Dejando puntualizado el plazo de ejecución, en otros casos por la magnitud y costo de las obras se realizaron en etapas, de tal suerte, que en un ejercicio presupuestal se realizó la primera en el subsecuente la segunda o incluso después la tercera etapa.
- IV. El éxito de dicho procedimiento es elemental, hasta antes de este gobierno las obras eran definidas por la Dirección de Obras Públicas con el visto bueno del Presidente Municipal y avaladas por el Consejo de Desarrollo Municipal, CODEMUN, conformado por un representante de cada una de las comunidades, quienes a través de su voto en sesión de consejo en pleno aprobaban las obras o se oponían a ellas, lo cual desde un punto de vista objetivo carecían de legitimidad, pues cualquier

representante podía aprobar o no alguna obra, independientemente de su vecindad.

- V. Esta implementación de política pública no sólo se limita a la decisión de las obras a través e la participación, sino que cada uno de los miembros de los consejos de participación ciudadana se vuelven contralores sociales, reportando al gobierno municipal cualquier anomalía a efecto de que este haga los ajustes necesarios, coadyuvando así a los fines de los órganos y consejos que intrínsecamente se dedican a la fiscalización de los recursos.

Conclusiones

Derivado de lo expuesto en los capítulos que integran esta investigación, se concluye lo siguiente:

1. Las diferencias sociales como la desigualdad, la inequidad, la falta de justicia social, sumadas a políticas públicas no adecuadas constituyen la profunda brecha que separa y contrasta la realidad social de los municipios de nuestro país, ya que los más "afortunados", son aquellos que se ubican cerca de las ciudades capitales y las zonas conurbadas o económicamente activas del país. Sin embargo, la gran mayoría de los municipios son sub-urbanos y rurales; muchos presentan pobreza, marginación y falta de oportunidades que incrementen la calidad de vida de sus habitantes, esto es acrecentado por falta de gobiernos locales capaces y emprendedores, que fomenten la participación de su gobernados y que se basen en las nuevas técnicas de gobierno mismas que en la mayoría de los casos desconocen.
2. Si cada gobierno, en especial los municipales, se detuvieran a razonar y vislumbrar que el estudio de las políticas públicas es una herramienta que puede cambiar la forma de gobernar para dejar de ser solo prestadores de servicios públicos. Con dicha herramienta se puede entonces; buscar el origen y las causas de las problemáticas sociales, así como las posibles soluciones, eligiendo analíticamente la más beneficiosa posible con mayor impacto en la calidad y nivel de vida de los ciudadanos y por supuesto en el cumplimiento de objetivos del gobierno municipal.
3. Los ciudadanos y gobierno deben tener una "conciencia pública" que les permita entender que los conflictos públicos no son solo competencia del gobierno sino también de los ciudadanos; ningún estado soberano en la actualidad puede existir sin privilegiar aquellos espacios públicos en donde los actores sociales, diserten, analicen y consensen lo que más

conviene a sus intereses ó a la colectividad, así, en la medida en que el ciudadano trascienda su esfera privada hasta llegar a ser pública y el gobierno como ente público actúe entendiendo la esfera privada del gobernado, en ese momento se darán los consensos para emprender las acciones de gobierno que se requieren.

4. Aun cuando el estudio de la participación ciudadana y sus formas no se puedan reputar como nuevos, sí son de actualidad. Desafortunadamente esta disciplina por muchos años ha sido “frase célebre” para miles de discursos políticos y proyectos gubernamentales, que lejos de pretender implementar esta figura en su parte intrínseca, la han usado como un vocablo innovador para la generación de dividendos electorales productivos.
5. A partir de los primeros ejercicios de participación ciudadana que el gobierno de México implementó, en ese momento tuvo su génesis un cambio en el paradigma burocrático, pues lo que hasta ese momento era impensable, sucedió al dejar que los ciudadanos se involucraran, ya no tan solo en elegir sus autoridades, sino en las decisiones trascendentales de gobierno; lo que constituye un elemento democratizador que aporta a nuestra democracia nuevos bríos. Hoy cualquier gobierno que se repute democrático no puede dejar de lado su obligación de promover la participación ciudadana y de reconocer en sus mandantes o ciudadanos el derecho que tienen para participar.
6. Los gobiernos municipales tienen la obligación de explorar e implementar nuevas formas de gobernar y hacer del ciudadano su mejor aliado. caminar de la mano con los ciudadanos en la difícil tarea de gobernar constituye un requisito *sine quanon* que produce un mayor éxito para el gobierno pues las decisiones son consensadas y benéficas para las mayorías, generando calidad en el gobierno municipal, incentivando que

los ciudadanos crean nuevamente en la formalidad y transparencia de las instituciones del Estado.

7. La figura de consejos de participación ciudadana constituye desde mi experiencia el mecanismo democratizador y participativo de los grupos sociales y centros de población, para generar políticas públicas de gobierno que dejan atrás las antiguas prácticas de imposición gubernamental, de grupo o cacicazgos, que en muchos casos aún imperan en nuestro país, dotando realmente de representatividad a las comunidades y sus vecinos, tomando en cuenta sus ideas, inquietudes y puntos de vista en el quehacer gubernamental respetando la soberanía y el Estado de Derecho.
8. Los consejos de participación ciudadana son actores, promotores, y aliados en la búsqueda incessante de los fines legítimos del municipio, por ejemplo conservar el orden público, la seguridad, justicia social y el desarrollo humano, cuya participación el gobierno municipal traduce en políticas públicas razonadas y consensadas pues cada uno realiza este micro ejercicio en sus centros de población, que sumado se obtiene un resultado macro municipal que eleva la calidad y nivel de vida de los gobernados u la calidad y desempeño del gobierno en el cumplimiento de sus fines.
9. La obligación de fomentar la participación ciudadana en el entorno municipal, generando espacios públicos adecuados para ello, no solo es responsabilidad del gobierno y gobernantes en turno, ni únicamente de los ciudadanos quienes seguramente están ávidos de ello; sino que, compete a todos: los órdenes de gobierno, los organismos no gubernamentales, los organismos públicos autónomos, los descentralizados, los empresarios, las cámaras, las asociaciones, las barras... en fin a todos los actores del conglomerado social.

10. En Tenancingo, Estado de México, la implementación de los consejos de participación ciudadana como órganos de deliberación de los asuntos comunitarios y de estrecha comunicación con el gobierno municipal, revolucionaron la forma de gobernar provocaron políticas públicas municipales certeras en cuanto a las necesidades de los gobernados quienes eligieron los planteamientos frente a la autoridad de forma democrática y determinada en las asambleas comunitarias.

11. Los COPACI generan un clima de estabilidad social, obteniendo beneficios, por ejemplo la atención de necesidades bien definidas, la optimización de recursos, el fortalecimiento de las relaciones gubernamentales y ciudadanas, el consenso y armonización de los centros de población creando una verdadera vida en comunidad, el trabajo en equipo y el deseo de los ciudadanos de participar; en el aspecto político constituye una figura que aporta múltiples factores positivos constituyen un reto a los gobiernos futuros de adecuarse a las nuevas dinámicas sociales, será su responsabilidad seguir fomentando la participación a través de los COPACI o con otros mecanismos pues si sucediera lo contrario constituiría un paso hacia atrás; la participación ayuda a abatir la corrupción, facilita la rendición de cuentas, evita el clientelismo y el uso partidario de los recursos en pocas palabras; transparenta y legitima la acción de gobierno.

12. En la experiencia de Tenancingo, Estado de México, los Consejos de Participación Ciudadana vinieron a sentar un precedente sólido de la relación gobierno sociedad; se califica como exitoso, pues hoy los gobernados participan activamente, han dado paso a otras formas de participación, como foros de consulta, realización de diversos comités y consejos ciudadanos que operan eficientemente, acciones, programas y obras bipartitas con capital público y privado, atracción en la inversión

privada, consensos con otros municipios y gestión de mas programas gubernamentales estatales y federales.

13. La participación es una realidad tangible, es aliada de los gobiernos locales y obligación de los municipios, en especial los pequeños, lo más valioso de las naciones es su pueblo a él se debe el gobierno y tiene el derecho de ser escuchado y tomado en cuenta, se logra a través de la participación organizada. Los gobiernos que la favorecen legitiman su autoridad y elevan la confianza y credibilidad de las instituciones, pues las políticas públicas que emprenden resuelven asuntos de la agenda pública. Generemos participación ciudadana dejemos atrás los miedos y las viejas prácticas, el gobierno debe de evolucionar y encontrarse a la altura de su ciudadanía.

Bibliografía

- Aguilar L.F.. (1992). *Estudio Introductorio*. En La hechura de las políticas(15-83). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Baradach E.. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE.
- Bobbio N.. (1986). *El futuro de la democracia*. México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Calva J.L.. (2002). *Introducción. En Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*. Tomo I(5-40). México D.F.: Coedición Casa Juan Pablos, UNAM y IIEc.
- Cárdenas J.. (2004). *El modelo participativo y deliberativo*. Cuestiones Constitucionales, 11, 55-89.
- Chaustre A.. (2009). *Las falencias de la democracia*. Dialéctica Libertadora, 2, 127-136.
- Chemór A.. (diciembre 1. 2009). *Democracia y participación ciudadana en el Estado de México, bases para la formulación de políticas públicas*. Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, 2(4), 151-186.
- De Sousa B.. (1998). *Presupuestación participativa hacia una democracia redistributiva*. Ruralter, 16/17, 107-156.
- del Águila R.. (1995). *Liberalismo y democracia en la democracia liberal*. En Historia de Teoría Política (6, 549,641) Madrid: Alianza.
- Fazio M.. (2011). *Francisco de Vitoria*. octubre 15, 2015, de Philosophica: Enciclopedia filosófica on line Sitio web: <http://www.philosophica.info/archivo/2011/voces/vitoria/Vitoria.html>.
- Fischer F.. (1993). *Citizen participation and the democratization of policy expertise. theoretical inquiry to practical cases*. policy sciences, 26, 165-187.
- Garson D.. (1992). *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: 25 años de progreso*. En El Estudio de las Políticas Públicas(149-180). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno de la República. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: Talleres Gráficos de México.

- Habermas J.. (1997). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona, España: Gustavo Gili.
- Hobbes T.. (1982). *El levitán. La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Bogota D.C. Colombia.: Skala.
- Kant E.. (1994). *Crítica de la razón pura*. México: Espasa Calpe.
- Kauffer E.. (2002). *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*. Ecofronteras, 6(16), 2-5.
- López J.. (1997). Monografía de Tenancingo. Toluca, Estado de México: Gobierno del Estado de México
- Laswell H.. (1992). *La concepción emergente de las ciencias de la política*. En El estudio de las políticas públicas (105-118). México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone G.. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. & Fondo de Cultura Económica
- Martinelli J. M. (2002). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Plaza y Valdés.
- Merino M.. (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 4, 17-36.
- Montesquieu Ch.. (1972). *Del espíritu de las leyes*. Madrid, España: Tecnos.
- Roth A. N.. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Rousseau J.J.. (2003). *El contrato social, o sea principios del derecho político*. diciembre 1, 2014, de Biblioteca Virtual Universal Sitio web: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/70390.pdf>
- Ruiz C.. (2006). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: Plaza y Valdés.
- S.A.. (2010). *Guía Práctica de Secretario de Ayuntamiento*. septiembre 2014, de Coordinación estatal para el fortalecimiento institucional de los municipios Sitio web: http://cefimslp.gob.mx/documentos/guias_practicas/SECRETARIO.pdf
- S:A. (2013). *Historia del municipio mexicano*. marzo 2013, de Enciclopedia de los municipios E- local Sitio web: [www.elocal.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia](http://elocal.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia).

S.A.. (2013). *Geografía Política Municipal*. marzo 1, 2013, de Federación Nacional de Municipios de México Sitio web:
http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123

Salazar L. & Woldenberg J.. 2001. *Principios y valores de la democracia*. En Cuadernos de divulgación de la cultura democrática (1, 1-50) México: Instituto Federal Electoral.

Sánchez A.. (1994). *El proceso de diagnóstico en la elaboración de las políticas públicas*. Perfiles Latinoamericanos, 3, 17-36.

Anexo 1

PORTO ALEGRE P.P.		TENANCINGO.EDO.MEX COPACI	
ORGANO/ACTOR	FUNCION.	ORGANO/ACTOR	FUNCIÓN
EJECUTIVO MUNICIPAL Y SUS UNIDADES	Encargados de administrar el debate presupuestario con los ciudadanos.	ENLACES MUNICIPALES: servidores públicos de primer nivel y DIRECTORES de área, (ejecutivo).	El municipio se divide en zonas, cada servidor es responsable de una zona y por tanto de coadyuvar en la celebración de asambleas proponiendo temas de interés y fomentando la participación y el debate.
ORGANIZACIONES COMUNITARIAS	Son autónomas del gobierno municipal, constituidas por organizaciones regionales que son nexo entre la participación ciudadana y la elección de prioridades.	Organizaciones gubernamentales, asociaciones de colonos, comisariados consejos escolares, empresarios, barras, colegios, cámaras de comercio, comités ciudadanos.	La sociedad civil organizada facilita a través de sus miembros la participación ciudadana y el involucramiento de los individuos en los asuntos que les atañen en comunidad.
INSTANCIAS PERMANENTE DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	Alientan una dinámica de administración conjunta, responsabilidad y rendición de cuentas del ejecutivo en relación a las decisiones sobre asignación de recursos y otro procedimiento presupuestario participativo.	Consejo de participación Ciudadana COPACI.	Formado por ciudadanos electos democráticamente, propician la participación social y el involucramiento en las acciones y decisiones de gobierno, tienen el rango de autoridad auxiliar y a través de asambleas debaten y deciden lo más conveniente a realizarse en su comunidad.