



**Universidad Autónoma de Querétaro**

**Facultad de Derecho**

**“Nuevos Mecanismos de Participación  
Ciudadana en las Políticas Públicas”**

**T E S I S**

Que como parte de los requisitos para obtener el  
grado de

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ESTATAL Y MUNICIPAL**

Presenta

**JUAN GILDARDO LEDESMA AMAYA**

Santiago de Querétaro, Qro, Agosto de 2016.



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

"Nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana en las Políticas Públicas"

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de  
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:  
Juan Gildardo Ledesma Amaya

Dirigido por:  
Dr. Gerardo Servín Aguillón

SINODALES

Dr. Gerardo Servín Aguillón  
Presidente

Mtro. Óscar Rangel González  
Secretario

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez  
Vocal

Mtra. Elizabeth Denise Contreras Ortiz  
Suplente

Mtro. Ricardo Rivón Lazcano  
Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez  
Director de la Facultad

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña  
Directora de Investigación y Posgrado

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
Agosto 2016  
México

## RESUMEN

La participación ciudadana y la participación social son conceptos estrechamente ligados, el primero va más allá de la cuestión electoral pues tiene que ver con un involucramiento constante del ciudadano en los asuntos públicos, mientras que el segundo se vincula más al Estado generando una política pública de inclusión a través de organismos colegiados, propuestos a iniciativa del gobierno estatal o municipal según sea el caso. Aunque la participación ciudadana en la experiencia se ha llevado en un ámbito similar al esquema de participación social, esta debería de representar una evolución natural en los mecanismos de participación en las políticas públicas.

Mecanismos participativos basados en el modelo de Gobernanza, han sido una tendencia constante en la implementación de Planes de Desarrollo u Observatorios Ciudadanos, que han permitido innovar en la gestión pública hacia esquemas de validación social de políticas públicas.

La administración pública a su vez ha tenido que adaptarse a la constante evolución en el terreno social, jurídico y político, por ello la crisis actual que viven las instituciones gubernamentales así como la poca confianza de los gobernados en las mismas ha mermado de manera negativa en la toma de decisiones en cuanto a políticas públicas, derivando en problemas de gobernabilidad y legitimidad principalmente.

Por ello los mecanismos de participación ciudadana, han sido una medida que podría ayudar a contrarrestar esta complicada situación, incluso recuperar la ya mermada confianza en los gobiernos locales, promoviendo la validación de la política pública, así como su evaluación permanente.

Palabras clave (Participación Ciudadana, Gobernanza, Validación Social, Legitimidad, Políticas Públicas).

## SUMMARY

Citizen participation and social participation are closely linked concepts, the first goes to beyond election day, because it has to do with a constant involvement of citizens in public affairs, while the second is linked more to the state generating public policy inclusion through collegial bodies, proposed the initiative of the state or local government as appropriate. Although citizen participation in the experience has been in a similar scheme social participation level, this should represent a natural evolution in the mechanisms of participation in public policy.

Participation mechanisms based on the model of governance, have been a constant trend in the implementation of development plans or Citizen Observatories, which have enabled innovation in public management towards social validation schemes of public policy.

The public administration has to adapt to the constant changes mainly in the social, legal and political ground, so the current crisis affecting government institutions as well as the unreliability of the governed in them has diminished negatively on decision-making regarding public policies, leading to problems of governance and legitimacy mainly.

Why citizen participation mechanisms have been a move that could help counter this complicated situation even recover the already depleted confidence in local governments, promoting public policy validation, as well as its ongoing evaluation.

Keywords (Citizen Participation, Governance, Social Validation, Legitimacy , Public Policy).

## **Agradecimientos**

A mi familia por su invaluable apoyo y fe en mi desarrollo personal y profesional.

A mi padre, por ser ejemplo de vida profesional.

A mi madre, por sus valiosos consejos y amor incondicional.

A mi hermano, por su aliento y motivación.

Al Dr. Gerardo Servín Aguillón, quién me dirigió en esta investigación, por su amistad, apoyo y paciencia para la elaboración de este gran proyecto.

Al Mtro. Enrique Rivera, por su amistad y apoyo para tener un primer acercamiento en la Administración Pública y el tema en cuestión.

Al Mtro. Oscar Rangel, por su amistad y respaldo.

A la Mtra. Denise Contreras y el Mtro. Ricardo Rivón de igual modo por su soporte en este trabajo y amistad.

## Índice

### **Capítulo 1. Marco Conceptual.**

1.1 A manera de introducción	1
1.2 Poder y participación	2
1.2.1 Teoría de Aristóteles	3
1.2.2 Teoría de Hobbes	6
1.2.3 Dilemas de acción colectiva	9
1.2.4 Teoría de Locke	10
1.2.5 Teoría de Rosseau	12
1.2.6 Legitimación del Estado de Weber	14
1.2.7 Concepto de ciudadanía según John Rawls	16
1.2.8 Aportes de David Easton	18
1.3 Construcción del marco conceptual	19

### **Capítulo 2. Importancia de la Participación Ciudadana. 22**

2.1 ¿Qué es la participación ciudadana?	24
2.1.2 Objetivos de la participación	26
2.1.3 La relación instituciones-ciudadanía	28

2.1.4 Sociedad civil y la construcción de la agenda pública	30
2.1.5 Democracia y ciudadanía	34
2.1.6 La toma de decisiones y la elección racional	39
2.1.7 Gobernabilidad y participación ciudadana	40
2.1.8 Análisis del “buen gobierno local”	45
2.1.9 Tipos de participación ciudadana según Ziccardi	46
2.2 Participación Social	47
2.2.1 Tipos de participación social	49
2.2.2 Participación social en el Municipio de Querétaro	52
<b>Capítulo 3. Mecanismos de Participación Ciudadana</b>	<b>54</b>
3.1.1 Tipos de participación	56
3.1.2 Niveles de participación	57
3.1.3 Formas de participar	57
3.1.4 Experiencia en México	58
3.1.5 Consejos ciudadanos	60
3.1.6 Observatorios ciudadanos	61
3.1.7 Instrumentos de observación ciudadana	62

3.1.8 Funciones de los observatorios	64
3.1.9 El referéndum y la consulta ciudadana	67
3.2 Los retos de la participación ciudadana	72
<b>Capítulo 4. Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas</b>	<b>76</b>
4.1 El dilema de la elección racional	77
4.1.1 Participación ciudadana llevada a la experiencia municipal	78
4.1.2 Análisis de caso	79
4.1.3 Plan de Desarrollo Municipal 2015-2018	81
4.1.4 Procedimiento de elaboración del PMD	82
4.1.5 Análisis documental	85
4.1.6 Consulta ciudadana	86
4.1.7 Propuestas de acción	88
4.1.8 Gobierno abierto	93
4.1.9 El reto del gobierno abierto y participación ciudadana en conjunto	96
4.2 Observatorio Ciudadano de Seguridad del Municipio de Querétaro (OCSMQ)	102

4.2.1 El desarrollo y trabajo del OCSMQ	105
4.2.2 Aspectos relevantes	108
<b>Capítulo 5. El estado actual de la participación ciudadana en las políticas públicas</b>	<b>111</b>
5.1.2 La democracia y su crisis participativa	112
5.1.3 Participación ciudadana los retos pendientes	114
5.1.4 La participación de unos cuantos	116
5.1.5 Propuestas y conclusiones	117

## **Capítulo 1. Marco Conceptual.**

### **1.1 A manera de introducción.**

Para conceptualizar la importancia del vínculo entre la teoría política y el tópico de participación ciudadana, es necesario iniciar por dos conceptos clave que son Estado y ciudadanía, mismos que habrá que abordar desde la teoría como desde la ciencia política.

Son varios los autores clásicos y contemporáneos que han hablado el Estado como objeto de estudio, existiendo diversas conceptualizaciones del mismo, algunos lo han abordado desde una perspectiva jurídica, sociológica, o bien, política.

Por ello conviene repasar algunos aspectos relevantes de la teoría política, a manera de sentar la base de los conceptos que aquí se tratarán.

Cabe destacar que desde un aspecto histórico el concepto de la participación del pueblo en los asuntos públicos no es reciente, como antecedentes tenemos la polis griega dónde como sabemos los asuntos relevantes se discutían en una asamblea. No obstante, que tras lo acontecido durante el siglo XIII con la Magna Carta de Inglaterra como antecedente del contractualismo hasta los contractualistas modernos (Hobbes, Locke y Rosseau), los límites que los gobernados ponen al poder buscan acotarse o verse reflejados en derechos y deberes de los individuos que constituyen las

cláusulas del contrato social, siendo el Estado un ente creado para hacer cumplir el contrato.

Derivado de estos pensadores tenemos conceptos importantes respecto a temas como el Estado, el poder político, ciudadanía, así como, la participación de ésta en los asuntos públicos.

Así mismo, podemos observar que la participación ciudadana, tema central de esta investigación, surge a partir de las ideas liberales del siglo XVIII en adelante, pero es durante los años 70's y la década de los 80's del siglo pasado cuando comienza a cobrar mayor importancia en el terreno de la ciencia política y de la administración pública.

## **1.2 Poder y participación.**

Tomando una definición práctica del poder, éste puede entenderse como la capacidad de ejercer la voluntad en otros. Pero, para ejercer el poder, es necesario una serie de elementos teórico-conceptuales que desde la ciencia política nos pueda dar luz en que no es posible que el Estado funcione sin la interacción con sus gobernados.

Cabe señalar que para fines prácticos sólo se abordarán los siguientes referentes teóricos clásicos; como Aristóteles, Thomas Hobbes, John Locke, Rosseau y Max Weber, ya que siendo autores clave del pensamiento político, dan referencia al Estado y la participación ciudadana.

¿Por qué sólo abordar estos autores clásicos?, primera instancia hay que señalar que son los que mejor definen conceptos clave para esta investigación consistentes en abordar la frágil relación entre el Estado y sus gobernados por ende, ¿cuáles serían las bases conceptuales de la interacción de los ciudadanos en los asuntos públicos?.

También es importante mencionar que se hace énfasis en lo que estos autores tienen que decir sobre la teoría contractualista, ya que es la base política y jurídica del quehacer del Estado, además de la administración pública.

### **1.2.1 Teoría de Aristóteles.**

En primer lugar tenemos a Aristóteles quién define al poder político como aquel que se ejercía sobre los hombres libres, no sobre cosas, diferenciando tres tipos de poder: paternal, despótico y político.

Para el pensador griego, el Estado es el cuerpo de los ciudadanos, por lo que inicia definiendo a los ciudadanos como aquellos que participan en los asuntos públicos en concreto en las asambleas gobernantes, recordar que en la Antigua Grecia para los habitantes de la polis era un privilegio pertenecer a ella, por lo que el interés y participación del acontecer público se daba de manera casi automática.

Considera al Estado como “...una asociación que se forma para la consecución de un bien...”, señala que este viene de la naturaleza y que es

la asociación de muchas familias<sup>1</sup>. Aunque el tema del pacto social va más allá cuando el pensador griego afirma que este se basa en “*una asociación de ciudadanos que obedecen una misma constitución...*”<sup>2</sup>.

De lo anterior, tenemos ya la tendencia contractualista de Aristóteles, siendo quien sentó las bases de conceptos como Estado, Ciudadanía y Pacto Social. Además, de destacar la participación del ciudadano en los asuntos públicos a través de la figura de la polis, esto lo distingue como rasgo distintivo del ciudadano el tener las facultades de juez y magistrado, además de que este participa en la asamblea<sup>3</sup>, incluso menciona un concepto de suma importancia para la investigación, ya que dice que el ciudadano es un individuo revestido de cierto poder.<sup>4</sup>

Por lo que cabe señalar, respecto al concepto del hombre político dice lo siguiente:

*“Toda la discusión precedente ha demostrado en qué la virtud del hombre de bien y la virtud del ciudadano son idénticas, y en qué difieren; hemos hecho ver, que en un Estado el ciudadano y el hombre virtuoso no son más que uno, que en otro se separan; y en fin, que no todos son ciudadanos, sino que*

---

<sup>1</sup> Aristóteles, *Política*, Madrid, Mesta Ediciones, pp. 11-13.

<sup>2</sup> Op. cit., p. 90.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>4</sup> *Ídem*, p. 89.

*este título pertenece sólo al hombre político, que es o puede ser dueño de ocuparse, personal o colectivamente, de los intereses comunes...*<sup>5</sup>

La noción de república está asociada en sus inicios al problema del gobierno de la ciudad-estado (la polis griega), ¿Cuál es la forma de gobierno que debe ser adoptada por ella? ¿Qué virtudes deben ser promovidas en la ciudad? ¿Cuál es el fin último de la ciudad y de la vida en la ciudad? Estas son las preguntas que marcan el origen del pensamiento republicano. Como vemos, éste está sujeto a una forma de organización social específica: la ciudad. La polis no sólo representa una estructura social territorial, sino una forma particular de vida y de gobierno que persigue la 'vida buena'.

Aunque se pudiera afirmar que Aristóteles atañe estos conceptos más hacia la representación política, no hay que olvidar que lo anterior es un tema estrechamente vinculado a la ciudadanía, ya que de manera breve mencionaremos como es que la evolución histórico política de la humanidad llevo a la figura de las cámaras de representantes en toda la democracia moderna cuyo origen se remonta desde la Antigua Roma hasta principios del siglo XIX, una vez consolidado las ideas de la ilustración y de la Revolución Francesa.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 96.

### 1.2.2 Teoría de Hobbes.

Para el pensador inglés, es muy importante el concepto del estado de naturaleza, que significa un estado de guerra de todos contra todos, por lo que Hobbes afirma que: *“Durante todo el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los obligue a todos al respeto, están en aquella condición que se llama guerra; y una guerra de todo hombre contra hombre”*.<sup>6</sup> Por lo que en resumen, sin estado civil hay siempre guerra de todos contra todos.

En este caso considera necesario que para evitar caer en el estado de naturaleza, los hombres deben sancionar un contrato social y someterse a la autoridad y protección del soberano<sup>7</sup>.

De ahí deriva la importancia de lo que Hobbes afirma como “la transferencia mutua de un derecho es lo que (...) se llama contrato”.<sup>8</sup> Además, está el *pacto o convenio* en el que ambas partes pueden contratar ahora para

---

<sup>6</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán*, Buenos Aires, Losada, p. 129.

<sup>7</sup> Aquí hay que hacer la anotación de que antes de Hobbes, el pensador español Francisco Suárez (1548-1617), introdujo el concepto de contrato social. Uno de estos argumentos es el de la forma en que el consentimiento crea derecho político y correlativa obligación política, es decir que hay dos actos de consentimiento, aquél por el que la comunidad pasa a ser constituida y el otro en el cuál transfiere su potestad política a un individuo o grupo designado. También está el del consentimiento constitutivo, el cual nos habla de la creación de la comunidad y la obligación política, aunque según Suárez esta no es consecuencia de la anterior. Aunque no se indagará mayormente en el tema, es importante señalar que hay otros teóricos, en este caso anteriores a Thomas Hobbes que ya habían introducido en el debate contractualista. Fuente: Gerardo Servín Aguillón, *La Desobediencia a la Ley en la Filosofía Escolástica*, Querétaro, Inédito, 2013, pp. 54-89.

<sup>8</sup> Op. cit., p. 135.

cumplir más adelante por lo que si tiene que cumplir a futuro está el cumplimiento de promesa y la falta de ellos se denomina violación de la fe.<sup>9</sup>

Lo anterior es vital para la teoría contractualista, ya que es aquí donde se reconoce que si el soberano fracasa en su deber el contrato social se rompe y las personas pueden actuar, lo que vuelve a llevarles al estado de naturaleza.

Aristóteles señala la importancia de instituir una República, cuando afirma que es instituida cuando una multitud de hombres se ponen efectivamente de acuerdo y pactan cada uno con cada uno, que a cierto hombre o asamblea de hombres, se le concederá por mayoría representar la persona de todos ellos.<sup>10</sup>

Es parte del pacto ya que se conforma cuando una multitud de hombres se ponen, efectivamente de acuerdo y pactan cada uno con cada uno, que a cierto hombre o asamblea de hombres, se le concederá por mayoría representar la persona de todos ellos. De esta institución se derivan todos los derechos y facultades de aquel o aquellos a los que les resulta conferido el poder por parte de sus soberanos.<sup>11</sup>

Hay que acotar aquí que Francisco Vittoria, pensador de la escolástica española, sienta las bases de la teoría contractual del Estado, ya que en su

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, p. 167.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 168.

análisis de la potestad civil no se opone para que los hombres soporten el origen del poder en un contrato que todos convengan para atender el bien común<sup>12</sup>.

Aunque el concepto de *contraloría social* es acuñado en tiempos más recientes, será retomado más adelante, por lo que ahora sólo ahondaremos en que estas son una serie de acciones de vigilancia por parte del ciudadano al actuar del estado, por esto mismo lo que haga el estado no es punible por el ciudadano, pero si existen o debería existir un marco legal de sanciones para abusos de autoridad.

Para Hobbes a falta de una autoridad común que resuelva las disputas y proteja a los débiles, cada persona decide lo que necesita o tiene que hacer para sobrevivir, en este caso ve un estado de guerra y caos como el fin natural de la libertad, por lo que para prevenirlo, el Estado debe gozar de poder indivisible y autoridad sobre sus súbditos.

A diferencia de los contractualistas de la escolástica, no se basa en la autoridad mediante el derecho divino, sino en la idea del contrato social con el que todas las personas están de acuerdo<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Citado por Gerardo Servín Aguillón, Op. cit., p.44.

<sup>13</sup> Rod Dacombe, et. al., *El Libro de la Política*, México, Altea, 2014, pp. 34-35

### **1.2.3 Dilemas de Acción Colectiva.**

Siendo para Hobbes las personas como individuos racionales, estos saben que el estado de naturaleza no es una condición deseable, no obstante al tener que proteger sus propios intereses, tanto el Estado como el ciudadano, surgen problemas de acción colectiva<sup>14</sup>.

Dichos dilemas consisten en premisas que tienen vínculo con la elección racional y la acción colectiva, pues invariablemente a la época de Hobbes, los gobiernos continúan siendo los principales reguladores de conflictos y proveedores de bienes públicos.

Ante esta visión contractual de la autoridad gubernamental, sus acciones tanto de estos como de sus súbditos, impactan colateralmente, por ello no se tiene que recurrir necesariamente a una revuelta o guerra civil, sino que el Estado mantenga la estabilidad, la paz y la libertad individual.

---

<sup>14</sup> Este término no es empleado por Hobbes, pero su dilema de que los individuos no se fían unos de otros tengan que dejar las armas es muy similar a este concepto moderno, donde existe un problema a superar, sólo si las personas, obtienen algún beneficio, actuarán de manera colectiva.

#### 1.2.4 Teoría de Locke.

Para el pensador inglés John Locke, en su *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, expone el concepto de la sociedad civil<sup>15</sup>. Siendo al igual que Hobbes defensor del pensamiento político británico y del contractualismo, el pacto social es en sí bastante limitado, tratándose de lograr el establecimiento de un juez que dirima las controversias que vienen de la propia ley natural, siendo que en la sociedad civil nadie puede ser exceptuado del cumplimiento de las leyes.

Por esto mismo, la sociedad civil y el gobierno establecido se basan, pues, en fundamentos racionales, es decir, en el consentimiento. Las restricciones que la sociedad civil impone al estado de naturaleza sólo se pueden justificar mediante el consentimiento: nadie puede ser retirado del estado de naturaleza y ser sometido al poder político sin su propio consentimiento, libremente.

A diferencia de Hobbes quien habla del estado de naturaleza del hombre, Locke afirma que los humanos son seres racionales e independientes con derechos naturales, por lo que estos se integran a la sociedad política para ser protegidos por la ley.

---

<sup>15</sup> Sobre este tema, Francisco de Vittoria dice que por derecho natural y divino hay un poder de gobernar la república, que no es otra que la sociedad civil y eliminado el derecho positivo y humano no hay razón especial para que aquel poder esté más en uno o en otro, por lo que es importante y necesario que los hombres se gobiernen. Fuente: Gerardo Servín Aguillón, Op. cit., pp. 44-45

Por lo anterior, define que “...el estado natural tiene una ley natural por la que se gobierna, y esa ley obliga a todos...”<sup>16</sup>, en este tema se está refiriendo al contractualismo, además añade que “...en el estado de naturaleza un hombre llega a tener poder sobre otro, pero no es un poder absoluto y arbitrario para tratar a un criminal, cuando lo tiene en sus manos lo tiene únicamente para imponerle la pena proporcionada a su transgresión.”<sup>17</sup>

Para el pensador inglés es necesario que se dicten normas para que sean la continuidad de las leyes naturales y que consistirán en el reconocimiento de los fines de la naturaleza de hombres libres e iguales, para asegurar los derechos de la libertad, la igualdad, la vida y la propiedad.

Lo que se traduce cuando habla de estado de guerra, dónde menciona que a la falta de un juez común con autoridad, coloca a todos en un estado de guerra.<sup>18</sup>

De lo anterior resalta la importancia de la sociedad política cuando señala que, “*Misma que se otorga mediante convenio hecho con otros hombres de*

---

<sup>16</sup> John Locke, Ensayo sobre el gobierno civil, México, Gernika, p.13.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 14. Aquí en este concepto Locke da un brevísimo antecedente de lo que Max Weber más adelante retoma como el “monopolio de la violencia legítima” que tiene el Estado. Aunque para términos de este trabajo se aborda el siguiente concepto para entender mucho mejor la relación autoridad-ciudadano siendo la base de esta investigación.

<sup>18</sup> *Ídem*, p. 20.

*juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda y segura y una salvaguarda mayor”.*<sup>19</sup>

Por último, Locke rescata la esencia del contractualismo a través de lo siguiente: “...lo que inicia y realmente constituye una sociedad política cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de un número cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de un número cualquiera de hombres libres capaces de formar mayoría para unirse e integrarse dentro de una semejante sociedad. Y eso solamente da principio a un gobierno legítimo.”<sup>20</sup>

### **1.2.5 Teoría de Rosseau.**

Para el pensador suizo Jean Jaques Rosseau, bajo la costumbre de los pensadores de la Ilustración, destaca la suficiencia de la razón para solucionar también los problemas políticos y sociales.

En primera instancia como uno de los pensadores influyentes en la Revolución Francesa y su lema de “Libertad, Igualdad y Fraternidad”, siendo que destaca la importancia del primer pilar fundamental.

Para Rosseau el hombre nace libre pero a la vez está encadenado<sup>21</sup>, en virtud que cambiaron en dado momento su libertad por un Contrato Social y leyes, por lo que existe la imperiosa necesidad como él afirma “*encontrar una*

---

<sup>19</sup> Ídem, p. 93.

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> Jean Jaques Rosseau, *El contrato social*, México, Gernika p.16.

*forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza a la persona común y a los bienes de cada asociado.*<sup>22</sup>

En este asunto observamos que a diferencia de Hobbes y Locke, propone un sistema político que haga posible conciliar la “voluntad general”, que nos lleve a pactar, y tener las libertades individuales; el contrato social es un instrumento que integra el bien común y el bien individual, los intereses particulares no están reñidos con la voluntad general.

Por esto mismo, afirma que la sociedad termina transformando nuestra naturaleza buena, convirtiéndonos en egoístas e interesados y que la razón puede solucionar este problema.

Al menos frente a Hobbes y Locke, se tiene una concepción positiva de la política y del hombre: el contrato social intenta construir un espacio de convivencia donde el egoísmo y las diferencias se disuelvan en un proyecto comunitario, donde todos los individuos tengan una vida mejor. Rousseau recupera, de esta forma, la tradición democrática con su carga utópica o del deber ser de la relación gobierno-ciudadano.

Rousseau nunca equiparó la idea de soberanía popular a la democracia como tal, pero su idea era otorgar la soberanía a las asambleas populares, ya que para el “pueblo soberano” representa la voluntad general o el consenso, por lo que, para garantizar que el gobierno fuera una expresión de la voluntad

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 29.

general, creía en la participación de asambleas y procedimientos como algo obligatorio, dejando un precedente en las ideas revolucionarias de centrarse en el ciudadano y su participación en los asuntos públicos.

Hasta aquí podemos distinguir conceptos importantes sobre el Estado, y ciudadanos, y por supuesto, la relación entre estos, por lo que más adelante se comienza a ahondar en el tema de la legitimación del poder político, y sí esta es consecuencia o no de los gobernados, por eso es importante retomar lo que en estos términos el sociólogo alemán Max Weber destaca en este tema a principios del siglo XX.

#### **1.2.6 Legitimación del Estado de Weber.**

Max Weber, expone muy bien las funciones del Estado y el tema de legitimidad, bajo la premisa de que sí se garantiza la participación ciudadana en un gobierno local, éste le da legitimidad.

Weber y el tema de legitimación, es importante para el desarrollo de esta investigación, debido a que el gobierno implementa medidas para fomentar o no la participación, por lo que la legitimidad es un factor clave.

Para este autor, el Estado no es otra cosa que la coacción legítima y específica. Siendo la razón última para ejercer el llamado monopolio de la violencia legítima, pues es el único que puede utilizar esta función.

En su obra *Estado y Sociedad*, se exponen tres tipos de justificaciones<sup>23</sup>, tres fundamentos distintos para legitimar la dominación:

1. Legitimidad tradicional. La legitimidad procede, en este caso, de la tradición y de las costumbres. En ellas se integran prejuicios, soluciones prácticas, sedimentaciones de la sabiduría popular, etc. Es la legitimidad que se da en los regímenes monárquicos y en las sociedades patriarcales.
2. Legitimidad carismática. La legitimidad proviene ahora del "*carisma*" de una persona, de su capacidad para crear o impulsar ideales colectivos. Es la autoridad de los grandes líderes, profetas o caudillos. Los pueblos se identifican y creen en ellos, los siguen y obedecen.
3. Legitimidad legal-racional. Es propia de las sociedades adultas. Los hombres quieren dar una solución racional a los conflictos. Para ello se organiza un Estado de derecho donde la Constitución y las leyes determinan las competencias del gobierno y demás autoridades. En ella, la legitimidad depende, pues, de la razón y las leyes.

Esta última, la justificación legal-racional, es la que ocupará nuestra atención, ya que es propia de las sociedades democráticas modernas; ya

---

<sup>23</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1976, pp. 171-173.

que en ella subsisten con frecuencia instituciones que reciben su legitimidad de la tradición, y aparecen líderes que se rodean de una aureola de carisma. Sin embargo, el nivel legitimidad que el Estado genere será determinante para incentivar que sus gobernados se interesen en participar de la vida y los asuntos públicos.

Por último, también se debe destacar el papel que para Weber, tenían los ciudadanos, pues en su apartado de *Sociología de la Dominación* distingue a través de un estudio socio-histórico del concepto, que desde la época medieval como en la antigüedad ha existido la necesidad de una asociación de ciudadanos o burgueses dotados de órganos especiales o característicos, estando los ciudadanos sometidos a un derecho común exclusivo.<sup>24</sup>

### **1.2.7 Concepto de Ciudadanía según John Rawls.**

Hay otro autor trascendental en el concepto de ciudadano en razón que Rawls lo aborda desde una perspectiva particular, enfocada en la importancia del contrato social. Ya que la concepción del ciudadano como de la persona que trata en su teoría política, no es una concepción filosófica o metafísica de la persona, sino una concepción política de la persona.

De aquí, debemos entender qué derechos puede reclamar el Estado sobre sus ciudadanos y como debe diseñarse la estructura básica de la sociedad. En Rawls, el concepto de ciudadanía no es discutido, sino presentado como

---

<sup>24</sup> Ibídem, p. 958.

un modelo que debemos aceptar para entender la teoría de la justicia y los otros temas en cuestión, aunque no entraremos de lleno a este punto.

Pues afirma por ejemplo lo siguiente:

*“En el liberalismo político, los individuos son vistos como ciudadanos y una concepción política de la justicia se construye con las ideas políticas y morales disponibles en la cultura de un régimen constitucional liberal.”<sup>25</sup>*

Todos los individuos pactarían establecer una sociedad en la que se garantizará la libertad igual para todos, así como, la igualdad de oportunidades para que luego surgiera por la competencia social y económica la inevitable y deseable desigualdad social y económica, siempre y cuando los más desfavorecidos estuvieran lo mejor posible en comparación con otros sistemas sociales.

La concepción de ciudadanía queda circunscrita a un contexto específico, lo que ya expresa algunas ideas de cuál será su noción. Así, quedan excluidas las antiguas formas de ciudadanía, tanto la romana donde se separa el sujeto de derecho y el sujeto de acción política, como la griega de participación absoluta como requisito para la ciudadanía.

---

<sup>25</sup> John Rawls, *El liberalismo político*, México, FCE, p. 27.

### **1.2.8 Aportes de David Easton.**

Otro teórico que conviene abordar en temas de legitimidad y poder, es David Easton, exponente del funcionalismo en la ciencia política durante la década de los cincuenta del siglo pasado, realiza un análisis donde expresa un enfoque de la teoría de sistemas.

En el concepto de estructuras políticas, conlleva al tema clave de la colectividad, ya que es el foco del aspecto político en un sistema social en la que se busca la consecución de metas colectivas.

Por ello, para Easton, un sistema político, es entendido como un conjunto de interacciones sociales de individuos y grupos, pero también es un agente para movilizar recursos desde su ambiente intrasocietal y utilizarlos para implementar sus políticas<sup>26</sup>.

### **1.3 Construcción del Marco Conceptual.**

Sin duda hay autores que profundizan mucho más en los temas que aquí se expondrán, no obstante se decide retomar a estos autores como los que determina el marco teórico correspondiente por sus aportaciones a los conceptos aquí abordados, asimismo se citan autores que hablan por ejemplo de la importancia del contrato social; dentro de la teoría política

---

<sup>26</sup> David Easton, *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrotú, 1969, p. 146.

entendemos la vital importancia de que la sociedad delimite los alcances que el Estado tiene o debería tener.

Además, que ayuda a entender los alcances que tiene el Estado en materia jurídica, así como, derechos y obligaciones tanto del gobierno como de sus ciudadanos.

Se debe recalcar el papel de Locke en este marco conceptual, ya que introduce el liberalismo, basado en los principios de igualdad y libertad, por esto mismo, inspiró a pensadores franceses que a su vez tuvieron gran impacto en las revoluciones en Francia y Norteamérica durante el siglo XVIII; estas ideas ya se habían profundizado al menos un siglo antes de estos importantes cambios sociales.

También se dijo de la Sociedad Civil<sup>27</sup> y de su trascendencia en el desarrollo democrático, ya que es ésta la que sustenta a la sociedad política, por lo que en las democracias modernas se destaca la importancia de la participación activa de la ciudadanía, que ejerza sus derechos políticos, votar y ser votado, elegir a sus representantes, conocer información respecto a los asuntos públicos.

Esto significa que al tener gran impacto su teoría política, en épocas posteriores sentó las bases de toda democracia moderna, incluso ya que

---

<sup>27</sup> Se entenderá a la Sociedad Civil bajo los principios abordados con anterioridad y en base a que esta es formada para la consecución de un bien o causa común, como la mayoría de los autores aquí abordados han coincidido.

consideraba que la legitimidad de un gobierno necesita permitir que los asuntos públicos se discutan en asambleas, o bien, ante representantes elegidos por el pueblo, como en el Parlamento o Poder Legislativo más acorde a nuestra tradición histórica.

Estos autores expuestos abonan a la construcción de conceptos importantes como el *Estado Político*, *Estado Jurídico*, y *Sociedad Civil*, también se analizará una variable determinante dónde el poder político debe ser delimitado por sus gobernados, para que no se cometan abusos, y que por lo tanto, la legitimidad de quién lo ostenta se deriva del consentimiento de los ciudadanos.

El Estado debe fomentar el interés en los asuntos públicos, de tal suerte que el centro de este análisis teórico es la relación simbiótica del Gobierno y la Ciudadanía.

Para fines de este trabajo de investigación se analizará la participación ciudadana en los asuntos públicos, por lo que antes de dar un concepto concreto diremos que resulta complejo, dada la amplia gama de procesos y conceptos asociados. Sin embargo, puede entenderse como la instancia donde las personas (entendidas como sujetos con capacidades, derechos y deberes), se involucran en el quehacer estatal fortaleciendo la transparencia, la eficacia y eficiencia de los servicios y las políticas públicas. En otras

palabras, la participación ciudadana ocurre cuando los ciudadanos se involucran en la gestión pública.

Cabe señalar que una sociedad participativa no sólo se limita a la participación electoral, sino que cada vez hay una tendencia en que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Además, la participación es importante en el Estado moderno, ya que está en el centro de la sociedad, pues la administración pública debe actuar de cara a la sociedad y no quedar, solamente en lo gubernamental, ya que mientras más públicos sean los actos del Estado, será más legítimo.

## **Capítulo 2: Importancia de la Participación Ciudadana.**

Previo al estudio del concepto de participación ciudadana, es importante señalar algunas líneas para expresar que relevancia tiene el tópico en cuestión en el ámbito de la administración y la política pública, pues esta ha ido tomando importancia a partir de la década de los noventa del siglo pasado. Esto significa, que tanto actores estatales como sociales hacen énfasis en su relevancia y lo hacen evidente tanto en el discurso político como en el académico.

Y es que hoy, el hecho de que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos, es sin duda un tema que legitima a la vez de generar esquemas de gobernabilidad positivos.

Remontándose entonces a un antecedente que fundamente estos conceptos, inmediatamente se remite al contractualismo, modelo de democracia participativa, e incluso el modelo de *gobernanza*.

Por lo que cabe, señalar que, una sociedad participativa no sólo se limita a la participación electoral, sino que cada vez hay una tendencia en que la ciudadanía se involucre en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Durante los últimos años se viene acrecentando un proceso de participación pública, donde se identifican e incorporan las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos agentes en la toma de decisiones. Una correcta participación pública consiste en un proceso de comunicación bidireccional

que proporciona un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción de los participantes y objetivos.

Algunas administraciones prestan muy poca atención a la participación de sus gobernados, considerando que los profesionales son los más adecuados para tomar las decisiones con una orientación técnica, bien porque los políticos locales piensen que ellos representan mejor los intereses de los distintos actores políticos o bien de los ciudadanos.

Para ello, hoy tenemos mecanismos de participación ciudadana; que entre los más destacados en México como las ONG's<sup>28</sup>, los Consejos Ciudadanos, y más recientemente, los observatorios ciudadanos, los cuáles se expondrá y analizara a mayor profundidad.

Lo anterior, lleva a un análisis del estado de la cuestión en el tema de participación ciudadana y sus nuevas tendencias, esto a su vez conduce a ciertos dilemas que dentro de la *Teoría de la Acción Colectiva* originan un campo de análisis sobre los patrones de comportamiento al interior de estos grupos, así como, su grado de incidencia en las políticas públicas.

---

<sup>28</sup> ONG: Abreviatura de Organizaciones No Gubernamentales. En términos generales puede ser entendido como cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizada a nivel local, nacional o internacional. Regularmente procuran que su agenda propia se vea reflejada en la agenda gubernamental, o bien a través de políticas públicas.

## 2.1 ¿Qué es la Participación Ciudadana?

Sin duda desde la década de los noventa del siglo veinte, en el discurso político y académico, dicha apelación viene como consecuencia de que los actores políticos se dieron cuenta de que no pueden elaborar, estructurar ni evaluar políticas públicas sin tener la valoración o validación según sea el caso de la ciudadanía, por lo que es importante el papel que ésta juega en las políticas públicas.

Existe un sinfín de definiciones sobre participación ciudadana, que se señala de manera indicativa, es aquella donde expresa, sin embargo una de tantas definiciones que podría dar luz en el tema, como el derecho que tienen los grupos y personas en el espacio público<sup>29</sup>. Se considera como un gran avance significativo del siglo veinte, el hecho de incluir como *Derecho Humano*, el que toda persona sea libre de participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, reconociendo que la voluntad del pueblo es la base del poder público<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup>Felipe Hevia; et al; *Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal, Perfiles Latinoamericanos* 2011, p. 38, artículo consultado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271003>, con fecha 24 de abril de 2016.

<sup>30</sup> Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (DUDHC).

En un esquema muy general, para Nuria Cunill ésta ha sido definida como “...*la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público*”.<sup>31</sup>

La participación ciudadana como concepto es en algunas ocasiones impreciso y por ello pretende abarcar todo un universo de asociaciones y agrupaciones del ámbito social o político, esto independientemente de que tenga incidencia o no el espacio público.

Es importante acotar que la participación como concepto no sólo se limita a procesos electorales, sino que va más allá, no obstante que también existe el concepto de participación social, el cual es de hecho, el objeto de estudio, pero como además se ahonda en conceptos de ciudadanía, ya que al no sólo limitarse en la participación política, sino también se consolida como una forma de participar en los asuntos públicos, a través de mecanismos que el Estado genere para fortalecer la vida democrática de la sociedad.

Mauricio Merino menciona que la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de recursos, del modo que se distribuye sus costos y beneficios<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Nuria Cunill, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD, 1991, p. 16 artículo consultado en [http://www.probidadenchile.cl/ver\\_articulo.php?art=92&cat=2](http://www.probidadenchile.cl/ver_articulo.php?art=92&cat=2), con fecha 24 de abril de 2016.

<sup>32</sup> Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Cuaderno de divulgación del IFE, 1991, p.23

Por lo que, ésta debe tener el propósito de lograr que la población influya sobre las políticas y las decisiones públicas, por ello, ha resultado que en la práctica los gobiernos locales tengan que institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal.

Siendo, así tenemos claro a los actores clave en el tema de participación ciudadana, por un lado tenemos al estado y por el otro a la sociedad civil, por lo que la ciudadanía participa en estos mecanismos en diversos temas que van desde el desarrollo social y urbano, seguridad pública, derechos humanos, ecología y medio ambiente, entre otros.

### **2.1.2 Objetivos de la participación.**

En la década de los ochenta, la participación colectiva, busca principalmente, promover los procesos de democratización, también busca el desarrollo de la ciudad y genera el concepto de ciudadanía, además de que genera, esquemas de transparencia y legitimidad.

No obstante la participación, tiene dos dimensiones la primera es la de *“medio de socialización política”* y la segunda es *“como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por tanto favorecer a esta”*<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ibídem, p. 12.

Cunill explica los posibles fundamentos de la participación que puede encontrarse en la crisis de representatividad y de eficiencia del Estado, pues la ciudadanía empieza a manifestar interés en los asuntos públicos ante el panorama de que sus representantes formales (poder legislativo principalmente), no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad.

Otro fin que tiene, es que los gobiernos se democraticen, mediante mecanismos de participación ciudadana tales como la información, consulta y participación activa. Mediante este esquema, se busca una transformación social mediante las siguientes estrategias: 1) políticas públicas de mayor calidad; 2) legitimidad de las instituciones; 3) ciudadanía activa.

Hay diversos mecanismos que tanto el gobierno como los ciudadanos han tenido interés en generar con diversos fines que van desde el activismo social hasta la legitimación.

Señalando como ejemplos los consejos ciudadanos, vecinales o consultivos, que en ocasiones nacen tanto por presión de la misma ciudadanía, o bien a iniciativa de la autoridad con el fin de atender alguna problemática, o en otros términos construir una política pública de participación social o ciudadana, que legitime decisiones de política pública.

### 2.1.3 La relación instituciones-ciudadanía.

Las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos se desenvuelven en varios ámbitos que van desde la elaboración de políticas públicas hasta el suministro y consumo de servicios colectivos.

Por ello, la administración pública interviene en diferentes niveles, como el local, regional, nacional e internacional. En cada uno de esos niveles, está en contacto con los ciudadanos. Se considera aquí que a nivel nacional y local, que es el más pertinente para la elaboración de políticas públicas. Los ciudadanos entran en relación con la administración pública en calidad de individuos, o bien, grupos organizados como las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Sobre el tema Merino afirma que *“Aquel puente entre representación y participación políticas, que en principio aparecía construido con votos, se desdobra así en una gran variedad de relaciones distintas, formada por múltiples intercambios recíprocos entre las autoridades formales y los ciudadanos organizados. Intercambios de todo tipo, animados por toda clase de razones peculiares, que finalmente le dan vida a la democracia.”*<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Ibídem. p.30

Destaca el hecho de convertir la participación en una sucesión de elecciones y, de paso, enlazar los procesos electorales con las decisiones políticas cotidianas.

Resulta entonces complicado conservar un equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno, es el dilema más importante para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la llamada gobernabilidad de un sistema político que, generalmente, suele plantearse en términos de una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos.

Merino afirma que más allá del funcionamiento de los parlamentos legislativos y de los procesos electorales, para la administración pública, el ciudadano ha ido perdiendo la vieja condición de súbdito que tenía en otros tiempos<sup>35</sup>, para comenzar a ser una suerte de cliente que demanda más y mejores servicios de su gobierno y un desempeño cada vez más eficiente de sus funcionarios, porque paga impuestos, vota y está consciente de los derechos que le dan protección. El ciudadano de nuestros días está lejos de la obediencia obligada que caracterizó a las poblaciones del mundo durante prácticamente toda la historia.

El primer antecedente fueron los límites que los ciudadanos impusieron a la autoridad de los gobernantes, en busca de nuevos espacios de libertad. Fue

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 32

aquel primer proceso del que ya hemos hablado y que condujo, precisamente, a la confección de un nuevo concepto de ciudadano y la creación de un ámbito privado para acotar la influencia del régimen anterior. Más tarde vinieron los derechos políticos que ensancharon las posibilidades de participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. Y por último, los derechos sociales: los que le pedían al Estado que no sólo se abstuviera de rebasar las fronteras levantadas por la libertad de los individuos -los derechos humanos-, sino que además cumpliera una función redistributiva de los ingresos nacionales en busca de la igualdad. De modo que, en nuestros días, las funciones que desarrolla el Estado no solamente están ceñidas al derecho escrito, sino que además han de desenvolverse con criterios democráticos y sociales. Vivimos, en efecto, la época del Estado social y democrático de derecho.

#### **2.1.4 Sociedad civil y la construcción de la agenda pública.**

En la construcción de la agenda pública en México, y a nivel local en Querétaro, la sociedad civil ha jugado un papel fundamental en el tema de participación ciudadana.

Son varias las organizaciones empresariales, colegios de profesionistas, asociaciones civiles entre otros, que buscan sumarse a la tarea no sólo del ejercicio de la ciudadanía, sino también a la incidencia en la toma de decisiones públicas.

Pero en primer lugar se retoma el concepto de la sociedad civil, por lo que brevemente retomaremos conceptos anteriores.

Sabemos que antes de Locke, el pensador Francisco Vittoria hablaba ya del concepto como tal, sobre esto nos dice y retoma el pensamiento aristotélico al justificar la potestad del gobernante, misma que le proporcionará la noción de zoon politikón (animal político), y en consecuencia, establece el carácter natural de la sociedad civil y la necesidad de un poder político que dé unidad y coordinación a los diferentes lazos sociales.

Para John Locke, en la naturaleza del hombre hay, constantemente una amenaza latente de conflicto dada la condición de que todos son tan reyes como los demás y cada hombre buscará la preservación de la propiedad. Lo cual originará conflictos en torno a ella y terminará con la idílica existencia del estado de naturaleza, conflictos que sólo podrán ser resueltos con la constitución de leyes positivas en la sociedad civil o comunidad política.

De un modo general, pueden distinguirse, dos modelos o tipos ideales en la concepción moderna de la sociedad civil: uno, que enfatiza la necesidad de limitar el poder del Estado y confía en la participación de la sociedad para regularse así misma; y otro, que desconfía de la capacidad de la sociedad para autogobernarse e insiste en el papel central del Estado para conseguir la integración social y la realización comunitaria del proyecto político.

En la ciencia política, este concepto hace más referencia al espacio de vida social organizada que es autogenerada de manera voluntaria y de manera totalmente independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Se involucran a ciudadanos, actuando colectivamente, en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información alcanzando objetivos comunes.

Alexis de Toqueville, concebía en su teoría política a estas organizaciones como conjunto de organizaciones e instituciones cívicas voluntarias y sociales que fungen como mediadores entre los individuos y el Estado.<sup>36</sup>

En términos concretos la sociedad civil se concibe en sí como una esfera de relaciones sociales, intereses privados y derechos individuales que están, por así decirlo, fuera del ámbito estatal-gubernamental y se estructuran económicamente en torno al mercado, no por ello sorprende que quienes toman muchas veces las iniciativas de agenda pública son organizaciones empresariales o civiles.

Las organizaciones que participan de manera más activa en la construcción de la agenda pública en México como en nuestro estado se encuentran:

1. Organizaciones no gubernamentales (ONG's);

---

<sup>36</sup> Citado por Luis Berruecos, *La sociedad civil: reflexiones e interpretaciones teóricas*, consultado en [http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/articulos/12-597-8565zqk.pdf](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/12-597-8565zqk.pdf), con fecha 24 de abril de 2016.

2. Asociaciones de Ciudadanos (Juntas de Colonos, Asociaciones Políticas);
3. Grupos y Organizaciones Religiosas;
4. Cámaras Empresariales;
5. Colegios de Profesionistas;
6. Consultorías y Think Tanks;
7. Partidos Políticos (a través de plataformas y foros); entre otros.

La anterior lista toma en cuenta a los partidos políticos, no porque sean un factor clave para ejercer ciudadanía, sino más bien estos tienen un papel de receptores de la agenda pública, aunque sea con propósitos electorales.

Hay que acotar la intervención de la sociedad civil en la construcción de la agenda pública, pues buscan incidir en los mecanismos de participación social y ciudadana, ya sea que son convocados por la misma autoridad gubernamental o bien a iniciativa de ellos mismos, esta resulta importante pues da visos de interés de la ciudadanía en los asuntos públicos.

También se demuestra aquí el importante papel que tienen los empresarios, profesionistas colegiados, grupos religiosos, entre otros en la toma de decisiones públicas, ya que son a quienes los gobiernos toman en cuenta como testigos de su actuar al legitimar la política pública.

### 2.1.5 Democracia y Ciudadanía.

La forma democrática del Estado es la participación popular, por lo que no existe democracia sin participación.

Sartori denomina a la democracia en un sentido literal al "*poder popular*"<sup>37</sup>; recordando a Aristóteles, los ciudadanos son individuos investidos de cierto poder, por lo que el ejercicio de la democracia depende del rol de la sociedad y sus ciudadanos.

No obstante, también afirma que el problema del poder no es tanto como la titularidad de su ejercicio, sino más bien un problema de quién lo ejerce<sup>38</sup>, lo cual recae en los gobernantes, pero esto no puede ser tarea de uno, se necesita el consentimiento de los gobernados, tanto por el tema de legitimidad del actuar de la autoridad como para que exista una sana relación gobierno-ciudadano.

También el politólogo italiano, dice que la democracia electoral no es muy exigente, por ello debe haber participación y que los ciudadanos estén lo suficientemente, informados para estar en condiciones de elegir a quiénes se encargarán de los *issues* es decir, las cuestiones.

---

<sup>37</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Altamir, 1997, p.13

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 15

La idea de participación es que existe un ciudadano participante, que decide él mismo también sobre los asuntos públicos.<sup>39</sup>

Participación es tomar parte de manera activa y voluntaria, porque sí se obliga, entonces ya se considera movilización, según Sartori<sup>40</sup>.

Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad. El aumento gradual de las democracias recientes está vinculado a los procesos de liberalización política, así como a los intentos de extender la participación. Sin embargo, tales intentos no han sido profundizados a todos los niveles. Por tal razón, es importante prestar atención a las modalidades de la participación y al estado de las condiciones que facilitan el desarrollo de la participación, especialmente en lo que atañe a México.

Es importante discutir los campos y los límites de esa participación. La democracia, por definición, es un sistema que abre posibilidades reales y objetivas de participación popular en la toma de algunas de las decisiones políticas dentro del Estado, así mismo, en el disfrute de los bienes y servicios de naturaleza económica y social que se producen con el trabajo colectivo.

Un factor que afecta a la participación es la crisis de representación y de los partidos, además de la falta de confianza hacia las instituciones

---

<sup>39</sup> Giovanni Sartori, *La democracia en 30 lecciones*, México, Random House, 2009, p. 35

<sup>40</sup> *Ibíd.*

gubernamentales, sin embargo, sí se apuesta a legitimar las políticas públicas a través de la participación.

Aquí cabe señalar que ha sido en la práctica, cuando los ciudadanos votan a favor de elites políticas ya constituidas como oligarquías, que al tener una dinámica e intereses propios, no responden, necesariamente a las demandas de los ciudadanos.

Por ello, su pluralidad es limitada, ya que tienden a monopolizar la representación y limitan el acceso a la lucha por el poder. Aun así, se suele hacer una distinción entre regímenes democráticos y no democráticos. Los primeros se distinguen por la pluralidad competitiva de las elites políticas y la participación abierta de la mayoría de los ciudadanos en el debate público y en la elección de los representantes<sup>41</sup>.

También desde la teoría de las elites, propuesta tanto por Michels, Pareto y Mosca enfatizaron en el carácter ilusorio de la democracia, situación que fue un punto de partida, la constatación de que las sociedades se dividen siempre entre minorías gobernantes y masas gobernadas.

Aunque si bien la crisis de representación no es un fenómeno exclusivo de la democracia mexicana, sino más bien global, en el país se fue acrecentando a partir del año 2000 en adelante, cuando el Partido Acción Nacional obtuvo

---

<sup>41</sup>Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, Traducido por Ana González de Durana, 1a Edición, 1990, consultado en: [http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2245&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2245&context=faculty_scholarship), con fecha el 24 de abril de 2016.

el triunfo en aquellas elecciones, sin embargo, al término del sexenio de Vicente Fox, se empezó a acrecentar esta problemática, dadas las condiciones del propio sistema político mexicano a partir de su consolidación durante el período posrevolucionario.

Ya que el principal elemento de reproducción de la clase política mexicana no radicó tanto en su composición social, sino más bien en el control político extremo ejercido a su interior<sup>42</sup>, es de recordar que ante el paradigma de las tendencias oligárquicas en las democracias, estas cada vez se alejaron más de los ciudadanos y de sus expectativas, dando así origen a esta denominada crisis de representación.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Malik Tahar, *Crisis de la representación política y democratización en México: de la generalidad y especialidad del caso (2002/2006)*. *Desafíos 24-I*, 2012, pp. 15-36. Consultado en: <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359633171002.pdf>, con fecha 24 de abril de 2016.

<sup>43</sup> En la ciencia política mexicana casi todos los académicos coinciden en que esta crisis lleva décadas, y se ha acrecentó en un periodo comprendido entre el 2000 y 2012, a pesar de que como reconoce Mauricio Merino la existencia de un breve bono democrático a partir de 2003, no obstante del período del desencanto, que definió el sistema de partidos en México. Si bien no es estrictamente necesario ahondar en un análisis más detallado, es de destacar que este tópico político-electoral, contribuyó a una tendencia en las administraciones públicas a hacer políticas alejadas del ciudadano, para después implementar mecanismos de participación ciudadana. Fuente: Mauricio Merino, *El futuro que no tuvimos*, México, Planeta, 2012, p.15.

A continuación se muestra un cuadro sobre las distintas visiones del concepto de ciudadanía:

**Cuadro I.1 Distintas visiones de ciudadanía**

<p><b>VISIÓN MINIMALISTA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ciudadanía es un estatus jurídico.</li> <li>• Un ciudadano es todo aquel que tenga 18 años de edad y un modo honesto de vivir, que goza en esa calidad de sus derechos políticos.</li> <li>• Su tarea en el ámbito cívico político se circunscribe a elegir juiciosamente a sus representantes.</li> <li>• No requiere de más virtudes que apearse a la legalidad, respetar la autoridad y ejercer sus obligaciones, entre las que destaca el derecho a votar.</li> </ul>
<p><b>INTERMEDIA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepción amplia del ciudadano que trasciende el enfoque legal. No ignora las satisfacciones que los individuos tienen de la vida privada y considera que la participación continua en el espacio público no se restringe a la participación en los procesos electorales.</li> <li>• El ciudadano debe reconocer y respetar los derechos de los demás, y tener las capacidades de autocontención y sentido de responsabilidad, de participar en el debate público y por esa vía en la toma de decisiones, de evaluar a quienes desempeñan los cargos públicos, y de exigir que les rindan cuentas.</li> </ul>
<p><b>MAXIMALISTA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ciudadanía es un estatus político, pero también es una identidad cívico-política.</li> <li>• La persona requiere involucrarse sistemáticamente en la esfera pública.</li> <li>• Implica amplias exigencias a los ciudadanos, pues plantea que ellos estarán interesados permanentemente en lo político.</li> <li>• El ciudadano debe saber no sólo cómo funciona el sistema político sino también cómo puede insertarse y participar en él.</li> </ul>

Fuente: Conde, 2006: 145-146.

El cuadro anterior tomado del último Informe sobre Calidad de la ciudadanía del entonces Instituto Federal Electoral, muestra las diversas visiones y criterios del concepto de ciudadanía que va tanto desde un estatus jurídico hasta la identidad cívico-política.

Rescatamos entonces el apartado INTERMEDIA, el segundo punto donde afirma que el ciudadano debe participar en el debate público y la toma de

decisiones, así como, evaluar a los servidores públicos, siendo libre de exigirles que estos rindan cuentas.

Se observa y reiteramos antes, ser ciudadano va más allá de votar en las urnas, es una condición, un estatus, derecho y obligación como hemos venido observando, para con la sociedad como el Estado.

#### **2.1.6. La toma de decisiones y la elección racional**

Herbert A. Simon habla del proceso de toma de decisiones en el ámbito político<sup>44</sup>, incluso se basa en la teoría matemática de la decisión, siendo su base como estudioso de la economía, le ayudo a darle un enfoque de elección racional (o racionalidad limitada) a este concepto.

Lo anterior resulta relevante pues la elección racional es una limitante en el buen ejercicio de la participación ciudadana, tan sólo al partir de sus principios de individuos autointeresados, a la par de un enfoque en las instituciones como lo proponen los autores del institucionalismo o neoinstitucionalismo.

Aunque este enfoque teórico (el del neoinstitucionalismo) hace hincapié en que son *las “reglas del juego”*, las instituciones las definen la conducta de los actores públicos, incluso visto desde una perspectiva historicista, formando parte fundamental del estado actual de la participación ciudadana en México.

---

<sup>44</sup> Herbert A. Simon, *La Investigación Política: el marco de la Toma de Decisiones, en Enfoques sobre Teoría Política*, David Easton, Amorrotú, 1969, pp. 35-37.

Por ello, centraremos más en ver a las administraciones como individuos y al ciudadano de igual manera, que bajo el enfoque de la elección racional; ambos actores ven por sus propios intereses, necesitando un factor motivante (legitimidad en el caso de las administraciones públicas, representación o validación para efectos del ciudadano), para poder involucrarse en los asuntos públicos.

### **2.1.7 Gobernabilidad y participación ciudadana.**

El concepto de gobernabilidad en términos simples es la *“calidad, estado o propiedad de ser gobernable”*. Ser gobernable se refiere a capacidad mientras que lo opuesto, que es “ingobernable”, se designa entonces como incapacidad de ser gobernado.

Para Juan Rial es *“la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con...coherencia las energías de sus integrantes para proseguir con las metas previamente definidas, de no lograrse esto llevaría a la ingobernabilidad”*.<sup>45</sup>

En cambio, Ángel Flisfich, dice que está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, siendo que se considera las dimensiones

---

<sup>45</sup>Juan Rial, *Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay*, Revista Mexicana de Sociología Vol. 50, No. 2, 1998, pp. 11-33.

de la “oportunidad”, “efectividad”, “aceptación social”, “eficiencia” y “coherencia” de sus decisiones.<sup>46</sup>

Observando, las anteriores definiciones, los autores prestan especial atención a elementos como la eficacia, legitimidad y estabilidad en el ejercicio del poder público, aspecto importante para los tópicos subsecuentes.

Respecto a la eficacia y la legitimidad, el primer concepto va asociado a la “razón de Estado”<sup>47</sup>, para esto la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad de alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible.

Por otra parte, se encuentra el proveer bienestar general, en suma, en otras palabras la tradición del "buen gobierno". De acuerdo con esto, en la línea del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y continúa hasta antes de Maquiavelo, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno.

---

<sup>46</sup>Ángel Flisfisch, *Gobernabilidad y consolidación democrática*, 1987, consultado en: [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm), con fecha 24 de abril de 2016.

<sup>47</sup>Dicho término es empleado por Nicolás Maquiavelo para referirse a las medidas excepcionales que ejerce un gobernante con objeto de conservar o incrementar la salud y fuerza de un Estado.

En este sentido Aristóteles, *"nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas"*.<sup>48</sup>

A lado de estas dos vertientes, podríamos hablar de una tercera que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la forma de la cuestión de la "estabilidad". En tal sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

Los anteriores componentes de la gobernabilidad, sirven para entender un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición, aun en su brevedad, permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar hacia uno de los términos de la relación gubernamental, en este caso la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

---

<sup>48</sup> Aristóteles, Op. cit., p. 173.

A diferencia de aquellos autores que ponen énfasis, de manera unilateral, en las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, destacamos la importancia de los componentes consensuales –legitimidad- que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político. Por otra parte, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello, el componente de "legitimidad" que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, incorporamos también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones donde se incorpora la participación ciudadana. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los sistemas políticos -estabilidad-, ofrecen una caracterización amplia de la cuestión.

De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían, positivamente en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían, por el contrario, un -círculo vicioso- que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.

Sobre el tema Alicia Ziccardi afirma que la gobernabilidad se inscribe en el proceso de gran actualidad al pasar de la forma de gobierno de carácter clientelar a inscribirse en el modelo de democratización vigente en el país.<sup>49</sup>

La participación ciudadana, según Ziccardi, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares -no individuales-.<sup>50</sup>

La gobernabilidad ha concentrado el interés de los encargados de hacer evaluaciones y propuestas que permitieran restablecer la estabilidad y orden amenazado por las instituciones públicas, por ello se deben agregar innovaciones en relación con las formas cómo se procesan y atienden las demandas ciudadanas.

También es necesario mencionar que la ausencia de mecanismos de participación social y aceptar las formas de participación subordinadas a mecanismos clientelares propias de un sistema corporativo, no permitiendo que se atiendan las necesidades sociales de manera eficiente, punto nodal en la gobernabilidad, ya que al incorporar la toma de decisiones en conjunto con mecanismos participativos que involucren a la ciudadanía trae una serie de ventajas como desventajas, entre ellas dilemas de acción colectiva y otras

---

<sup>49</sup> Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, México, Porrúa, 1998, p. 9.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 32.

situaciones que pueden ilustrarse desde un punto de vista en base al principio de la elección racional.

#### **2.1.8. Análisis del “buen gobierno local”.**

Alicia Ziccardi propone una metodología para el análisis del desempeño gubernamental en base a la participación ciudadana, el siguiente modelo consta de los siguientes indicadores<sup>51</sup>:

1. Eficacia: son los mecanismos institucionales para cumplir las competencias legales y satisfacer las necesidades urbanas;
2. Eficiencia: es el logro de la satisfacción de las demandas y competencias urbanas al mejor costo posible;
3. Desempeño responsable: en otras palabras “accountability”, rendir cuentas referido a hacer uso responsable de los recursos;
4. Atención de las demandas: se trata de que las instituciones cumplan su papel intermediario ante otras dependencias del sector público; y
5. Promoción para la participación ciudadana: son las formas de inclusión de la ciudadanía en el proceso de atención a las demandas urbanas.

---

<sup>51</sup> *Ibíd*em, pp. 34-36

El indicador número cinco hace referencia a la inclusión del ciudadano en el proceso de atención a las demandas urbanas, lo que en otros términos tiene que ver con los dilemas de acción colectiva antes, referidos, pues partimos del principio autoegoísta e interesado de los individuos, mismo que en situaciones prácticas ha tendido a no propiciarla, o bien, caer en ser una - ilusión legitimizadora<sup>52</sup>.

### **2.1.9 Tipos de participación ciudadana según Ziccardi.**

También se distinguen los tipos de participación ciudadana<sup>53</sup>:

1. Participación institucionalizada: aquella que está reglamentada para que se participe en las decisiones públicas;
2. Participación no institucionalizada: aquella de carácter formal o informal pero que no está reglamentada;
3. Autónoma: es aquella en la que se participa a través de algún tipo de organización u asociación no gubernamental, aunque se participe en instancias de gobierno, pero no depende ni es controlada por el Estado;
4. Clientelística: aquella que se maneja en base a una relación entre autoridad e individuos basadas en favores e influencias;

---

<sup>52</sup> Concepto propio: Se refiere a la tendencia de usar mecanismos de participación ciudadana con el fin de legitimar el actuar de la autoridad gubernamental, cayendo en un ejercicio de simulación democrática y sin autocrítica.

<sup>53</sup> Op. cit., p. 36.

5. Incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de la ciudadanía independientemente de la condición del individuo.

Por ello, al igual que la autora, los tipos de participación más valorados para los gobiernos locales son la participación ciudadana, institucionalizada y autónoma, pues son las que en términos de gobernabilidad, no distraen del *statu quo* que los mismos gobernantes desean mantener. En términos concretos las administraciones públicas apuestan más por modelos de participación social como se refiere anteriormente, que estén institucionalizados aunque también buscan incluir a organizaciones no gubernamentales como la academia en ciertos casos para toma de decisiones, o bien, construcción de agenda pública.

Derivado de lo anterior, es importante ahondar en el concepto de participación social y de ahí distinguir si ésta también se considera como participación ciudadana o no.

## **2.2 Participación Social.**

Es la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de sus comunidades. En este sentido, la participación social se concibe como un legítimo derecho de los ciudadanos más que como una concesión de las instituciones. Para que la participación social se facilite, se requiere de

un marco legal y de mecanismos democráticos que propicien las condiciones para que las comunidades organizadas hagan llegar su voz y sus propuestas a todos los niveles de gobierno.

Es un proceso en el cual se actúa junto con los otros miembros del grupo o comunidad, en condiciones de igualdad por el bien común, con conciencia de responsabilidad ciudadana en todas o cualquiera de las etapas de un proyecto.

La Participación Social supone:

1. Dedicar un tiempo;
2. Disponer de un espacio de encuentro con los otros;
3. Valorar lo colectivo;
4. Valorar la propia aportación;
5. Concebir la educación como tarea común;
6. El aprovechamiento racional de los recursos;
7. La distribución de las tareas y diversificación del trabajo;
8. La riqueza de puntos de vista;
9. La aportación de apoyo y respaldo a las iniciativas;
10. La colaboración en: la resolución de conflictos, la toma de decisiones y la realización de proyectos;
11. La asunción de las funciones propias;
12. El intercambio de información y experiencias; y

### 13. El mejoramiento del clima educativo, entre otros.

La participación social es la toma de conciencia de uno o varios individuos acerca de la importancia de sus aportes como miembros de una comunidad en la toma y ejecución de decisiones. Se resume como la iniciativa de tomar decisiones para lograr un objetivo en la sociedad o grupo social. No es más que un proceso conjunto a través del cual se plantea una corresponsabilidad entre las autoridades y los integrantes de cada comunidad para enfrentar los problemas que los aquejan. De aquí es donde parte eso que llaman *solidaridad social*, que no es más que un programa en el cual el gobierno regional y las comunidades trabajan en equipo para resolver de una manera más eficaz las fallas que puedan presentarse en el sector en el que residen y el encargado de que esta labor se lleve a cabo es el promotor social quien comienza su trabajo desde los niveles primarios, es decir, las escuelas.

#### **2.2.1. Tipos de participación social.**

A continuación se distinguen dos clasificaciones de participación social, la abierta que contempla varias alternativas de acción y la indirecta que abarca la nominal y uninominal.

Participación abierta:

Cabildo Abierto:

El cabildo abierto es el arquetipo de la democracia directa aunque tiene valor puramente histórico. Es una definición entre Ayuntamiento o Concejo Municipal y la Comunidad. Se trata de un intercambio de impresiones entre ambos protagonistas en virtud de que los acuerdos tomados no tienen fuerza legal. Actualmente ha sido reformulado y sustituido por la legislación directa.

Legislación Directa:

Está concebido como una fórmula para introducir mejoras en las proposiciones dentro de la estructura administrativa con objeto de lograr o mejorar la eficacia. La tendencia moderna se dirige hacia la legislación directa posible pues posibilita una forma de participación ciudadana en regímenes municipales de mediana y gran magnitud y complejidad. Se le objeta que el trabajo de legislación no lo hace la comunidad, sino algún grupo de interés que ejerce presión sobre la Municipalidad; éstas es una de sus grandes objeciones.

Iniciativa:

Su naturaleza se sitúa en el control o veto de la participación a la comunidad. Es una forma de legislación directa que permite que la comunidad elabore y sancione sus propias leyes en virtud de que redacta y hace el petitorio acompañado de un número determinado de firmas.

Referéndum:

Su naturaleza se sitúa en el control o veto de la acción de la municipalidad. Impide que el Consejo apruebe una legislación precipitada. Es muy parecido al anterior en cuanto al procedimiento empleado para hacerse oír en el consejo.

#### Participación Administrativa:

Es necesario estar bajo régimen democrático, ya que la participación de la comunidad a través de prensa puede ser vital para el logro de sus objetivos. En la práctica se produce un intercambio entre ciudadanos y consejo a través de canales de comunicación que obligatoria y formalmente se establecen para tales fines.

#### Participación Ciudadana Indirecta:

Nominal: Selección de nombres, por parte del elector, de acuerdo a una o varias listas que se le presenta. Es decir, de las diferentes listas presentadas por los partidos o grupos electorales, el votante tiene la opción de votar por la lista como fue presentada, de variar el orden entre una misma lista o de combinar varios nombres de diferentes listas.

Uninominal: Selección de uno o más nombres, por parte del elector. No hay listas de los cuales seleccionar, sino la competencia entre varios candidatos de una forma individual, sean o no respaldados por alguna organización.

### **2.2.2. Participación social en el Municipio de Querétaro.**

Como ya se ha mencionado las administraciones públicas locales, han tendido a generar mecanismos de participación social o ciudadana, dependiendo el modelo que retomen para contribuir tanto a la legitimidad de su actuar como para la toma de decisiones.

En este caso el municipio de Querétaro ha considerado la participación social, al menos desde 2007 a partir de la publicación del Reglamento del Sistema de Consejos Municipales de Participación Social.

Sus principales objetivos son:

1. Fomentar e impulsar la participación social;
2. Dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Consultivo;
3. Elaborar el plan de trabajo anual; y
4. Invitaciones a Regidores de la Comisión respectiva a fin de que asistan a las reuniones de los Consejos Delegacionales y Temáticos.

También tiene una estructura orgánica integrada por los siguientes órganos:

1. Consejo Consultivo;
2. Coordinación General;
3. Consejos de Participación Social Temáticos;
4. Consejos de Participación Social Delegacionales;
5. Comités Comunitarios; y
6. Unidad de Control y Vigilancia.

Cabe señalar que quienes integren el sistema deberán ser ciudadanos que se distingan por su trabajo en beneficio del Municipio de Querétaro, sin proselitismo hacia los partidos políticos, grupos religiosos u organismo social alguno.

Dicha estructura es uno de los mecanismos que el municipio capitalino ha implementado exitosamente, pues continua hasta la fecha para al menos fomentar la participación social, sin embargo, sobra decir que la autoridad municipal en diversas etapas de su historia reciente también optó por aplicar otro tipo de estrategias que se abordarán en los capítulos siguientes.

Según el artículo 25 de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, el Comité Municipal de Planeación, y sus respectivas fracciones, es integrado principalmente por el presidente municipal, posteriormente por funcionarios públicos, además de representantes de los sectores social y privado, invitados por la autoridad, aquí hay que señalar que se denota una participación social limitada, ya que el alcalde en este caso funge como representante de la participación social coartando de esta manera una integración de la sociedad en la toma de decisiones en política pública.

### **Capítulo 3. Mecanismos de Participación Ciudadana.**

El presente capítulo tendrá por objetivo analizar los mecanismos que las administraciones públicas han generado en el tema de participación ciudadana.

De manera posterior el siguiente capítulo entrará ya a las experiencias que los gobiernos locales han tenido para fomentar la participación activa de sus gobernados en la esfera pública.

Para ello debemos recordar sobre el concepto que *“la participación ciudadana deberá concebirse como la intervención directa de la ciudadanía en las actividades públicas, sin estar relacionada con la participación mediada de los partidos políticos o con el ejercicio promocional del voto. Hablar de ciudadanía, de participación en todos los niveles de la vida económica, social y política implica la progresiva socialización y politización de los gobernados, su progresiva inserción en las relaciones de poder, ya sean de carácter sociopolítico ya de tipo netamente político”*.<sup>54</sup>

Mecanismo, según la real academia de la lengua española, es definido como un proceso, es decir un conjunto de partes de una maquina en su disposición adecuada; esa máquina es la democracia y las partes son los medios mediante los cuales los ciudadanos participan. Por ello los mecanismos de

---

<sup>54</sup> Ricardo Zazueta (2003). *Participación ciudadana*, Facultad de derecho Universidad Anáhuac y Editorial Porrúa, México, p.11.

participación ciudadana son procesos mediante los cuales los ciudadanos participan activamente en los asuntos públicos.

### **3.1.1 Tipos de Participación.**

Mencionaremos que existe tanto la participación social y la comunitaria. La primera de ellas, hace referencia al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de organización se configura, progresivamente el tejido social de organizaciones que pueden llegar a convertirse en un importante instrumento para desarrollar otras formas de participación, particularmente las relacionadas con temas de interés público.

La participación comunitaria, por su parte, incluye a las acciones ejecutadas colectivamente, por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones pueden contar o no con la intervención de autoridades o representantes de la autoridad. Por ejemplo, las acciones de un comité pro-vecinal que requiere solucionar un problema de bacheo, alumbrado público, etc., y que plantea de manera colectiva su solicitud a la autoridad más inmediata.

Implica, por el solo hecho de estar formada por individuos, una dinámica incesante. No es estática ni inmutable. La naturaleza de los intereses sociales que mueven a la sociedad civil a intervenir en asuntos públicos con

carácter particular, se alimenta de las expectativas de sus integrantes; así como del ámbito al que pertenecen, sea éste federal, estatal o municipal, de la legislación correspondiente –si es que existe- de la que emanan, de los recursos –si es el caso- de que disponen, etc.

### **3.1.2 Los niveles de participación.**

Ya que todo proceso participativo tiene su propio alcance, las acciones de intervención de individuos y de grupos se mueven en diferentes niveles.

El nivel más básico es meramente el de la Información. Posteriormente, el de la Consulta. Inmediatamente, después, el de la Toma de Decisiones. La Delegación, y finalmente, Control.

A medida que se progresa en esa escala, el proceso se vuelve más complejo y exigente, pues implica para el participante conocimientos, experiencia, autonomía, conciencia de intereses, flexibilidad, y capacidad de liderazgo y de gestión, entre otros atributos. Asimismo, debe hacer uso, o dado el caso, aprender a desarrollar competencias como la identificación de estrategias, el manejo de grupos, capacidad de convocatoria, administración de recursos, etc.

### **3.1.3 Formas de participar.**

Este proceso, a través del cual los ciudadanos participan en la construcción de su sociedad, puede adquirir distintas formas, dependiendo del momento y

contexto histórico en que se manifiesten. Algunos mecanismos utilizados a nivel mundial, en países como Colombia, España y México, son, entre otros:

1. Participación en Cabildos;
2. Observatorios Ciudadanos;
3. Construcción de Agendas Públicas a nivel local;
4. Referendos – Derogatorio y Aprobatorio;
5. Consulta Ciudadana.

Todos los anteriores refieren una forma de democracia en la que los ciudadanos tienen una mayor y más activa participación en la toma de decisiones políticas a partir de modelos que facilitan la asociación y organización de los habitantes para influir en forma más directa a través de la deliberación, la representatividad y la institucionalidad, en esta toma de decisiones políticas y en la manifestación de ideas y opiniones.

En este sentido, resaltan los consejos de barrio, los jurados ciudadanos, los consejos consultivos, los observatorios ciudadanos, juntas vecinales, talleres de conversación ciudadana, comités y consejos vecinales o comunales, cuyas figuras participativas, a pesar de contar con diferente denominación, forman parte de una corriente mundial que pretende coadyuvar con los gobiernos en asuntos de desarrollo social en general, aunque también lo están o deberían la participación de la ciudadanía en la elaboración de un plan de desarrollo municipal, en concreto basado en la gobernanza, como se

hizo en el municipio de Querétaro, caso práctico que será analizado en el siguiente capítulo.

#### **3.1.4 La experiencia en México.**

Aunque es muy reciente el concepto formal de participación ciudadana en nuestro país, se tiene registro de la organización de civiles para el tratamiento de temas que afectan a la comunidad local, como el trabajo voluntario o 'tequio' proveniente principalmente de las zonas rurales, que han utilizado este recurso para allegarse de bienes y servicios a los cuales no puede tener acceso fácilmente por la lejanía geográfica con respecto a los grandes centros urbanos, su cultura, tradiciones, costumbres e incluso creencias y valores religiosos.

Con el proceso de urbanización vertiginosa y las reformas políticas ocurridas desde la segunda mitad del siglo veinte, han proliferado otras experiencias de participación. Algunas formas son el voto, plebiscito, refrendo, consulta popular, cabildo abierto/consejos de participación ciudadana/junta de administración local, y audiencia pública.

Así, se pueden distinguir dos modalidades de participación; por un lado, aquella que es impulsada desde la ley y que se materializa en la constitución de consejos o comités basados en la capacidad de representación territorial y, por otro lado, la participación espontánea de individuos, en el seno de

organismos no gubernamentales y otras agrupaciones de la llamada sociedad civil.

Como dato tenemos que al término del año 2000, existían 19 mil 869 organizaciones civiles en el país, con una tendencia al alza, misma que se corrobora al mostrar un crecimiento del 25.4% respecto de las cifras registradas en 1998<sup>55</sup>.

Por ello las organizaciones civiles en México adoptan diferentes figuras de acuerdo a su estructura y fin, ya que el 69.85% de estas adoptan la forma de Asociación, seguidas de las Corporaciones con un 16.56%; Fundaciones con un 8.28%; Redes con un 4.74% y otras, con un 0.57%<sup>56</sup>.

Sin duda alguna, es en el ámbito local donde el ejercicio de la comunidad organizada tiene mayores posibilidades de ser efectiva y concreta: en el barrio o en la colonia se conocen con exactitud los problemas específicos, sus causas, así como las posibles soluciones para resolverlos. Por ejemplo en Tlaxcala, su Congreso local legisló desde 1995 para dotar a la autoridad comunal de competencias municipales y de recursos para cumplirlas, denominando a sus líderes “presidentes municipales auxiliares”, quienes no pertenecen a ningún partido de mayoría relativa ni representación

---

<sup>55</sup> Documento de trabajo Participación ciudadana y la figura de Consejos en México, 2006, elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, consultado en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1214176//archivo>, con fecha día 24 de abril de 2016.

<sup>56</sup> Ídem.

proporcional; tampoco son emanados de los procesos electorales convencionales. Simplemente, son elegidos por los vecinos de cada comunidad y coexisten con las presidencias municipales institucionales, cuentan con presupuesto, deciden sobre su ejercicio y son resultado de una organización micro local. Constituyen lo que pudiera ser un “cuarto orden de estado y de gobierno después de los órdenes federal, estatal y municipal”, en donde no participan los partidos políticos con registro oficial, sino que son líderes vecinales propuestos por las comunidades a las que pertenecen y coexisten con los gobiernos municipales en turno, hecho que amplía la democracia participativa en forma innovadora.

En diversos estados, las legislaturas han reformado la Ley Orgánica Municipal (LOM) para dotar de mayor autonomía y poder a la ciudadanía, así como para ampliar la representación regional al interior de los ayuntamientos. De este tipo de legislación, también se derivan formas de organización social que se agregan y conviven con otros esquemas de participación ciudadana.

### **3.1.5 Consejos Ciudadanos**

El modelo de participación ciudadana denominada Consejo, consiste en la reunión de personas que de manera colegiada y a través de asambleas, toman decisiones para el beneficio de la colectividad que representan.

El primer Consejo Consultivo del que se tiene cuenta, surgió en 1928 en el Distrito Federal. Definido como órgano representativo de los intereses de la localidad, su función consistía en brindar opinión calificada sobre los asuntos de carácter público y fungir como contrapeso a las decisiones de la autoridad. Incluso, generó y propuso al Jefe de Departamento y a los entonces Delegados, reformas a los reglamentos aunque ante la diversidad de las crecientes demandas ciudadanas, se convirtió finalmente, en un órgano de apoyo al gobierno para instrumentar medidas de control político.

La modalidad de los Consejos de Participación Ciudadana resulta relevante en tanto promueve la generación de acuerdos colectivos, el trabajo en equipo, la generación y difusión de nuevos valores y, particularmente tareas concretas, tanto en la construcción y mejoramiento de obras y servicios públicos, como en campañas de salud, educación y naturalmente, seguridad pública.

### **3.1.6 Los Observatorios Ciudadanos**

Los observatorios ciudadanos son actores clave en la construcción de ciudadanía. Estos analizan la realidad y la actuación de gobiernos como de actores públicos, y contrastarla con ideales colectivos, mediante ellos se informa a la sociedad sobre la distancia que separa a la realidad de los anhelos compartidos, arrojan luz sobre las políticas públicas que deben fortalecerse o corregirse y alertan sobre los desafíos para mejorar las

condiciones de vida de la población. Son una forma de ejercer y construir ciudadanía, apoyada en el uso y difusión de información y conocimiento.

La función de estos organismos es analizar y dar seguimiento a políticas públicas, al desempeño de instituciones o a problemas que afectan a amplios sectores de la población.

Una de sus características centrales es el uso y generación de información y conocimiento, a partir de diversas herramientas y métodos de análisis, con el fin de contrastar los objetivos y resultados de gobiernos y otras instituciones con la realidad. Los observatorios son una manifestación de la sociedad del conocimiento: aquella que usa y genera información y conocimiento de manera intensiva en todas sus actividades.

De acuerdo con el Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos (SIOC), estos pueden clasificarse en tres perfiles fundamentales:

1. los que se constituyen como organizaciones de la sociedad civil (OSC), o como iniciativas impulsadas al interior de una o varias OSC
2. los promovidos por instituciones académicas
3. los impulsados por instancias de gobierno para fomentar la participación ciudadana en la vigilancia de asuntos públicos.

### **3.1.7 Instrumentos de observación ciudadana**

Los observatorios deben tener una amplia diversidad de instrumentos y métodos de observación. Hay elementos comunes en la estructura del proceso de observación.

De forma sintética, en la mayoría de los observatorios, se inicia con la identificación de un problema específico y la obtención de información para estudiarlo, y concluye con la difusión del análisis de la información recolectada.

También la importancia que los observatorios le dan al uso de indicadores cuantitativos como herramienta para la observación y en particular para el monitoreo, análisis y evaluación de las políticas e instituciones.

La difusión es una etapa relevante del proceso de observación. Para ello, los observatorios recurren a distintos medios a su alcance: publicaciones impresas, páginas web y blogs, comunicados y ruedas de prensa, programas de radio y video.

También se apoyan en la realización de seminarios, foros y eventos similares.

La experiencia de los Observatorios Ciudadanos en México es relativamente reciente, aunque dichos organismos pueden o bien ser alojados en la sociedad civil, universidades o bien el mismo gobierno. Donde en cierto caso

encajan dentro de la Administración Pública Paraestatal, e incluso, se rigen bajo la normatividad concerniente a la administración en caso estatal o municipal, por lo que es importante analizar su evolución a nivel local en el Estado.

Estos son actores clave en la construcción de ciudadanía. Al analizar la realidad y la actuación de gobiernos y otros actores públicos. Contrastarla con ideales colectivos, los observatorios ciudadanos informan a la sociedad sobre la distancia que separa a la realidad de los anhelos compartidos, arrojan luz sobre las políticas públicas que deben fortalecerse o corregirse y alertan sobre los desafíos para mejorar las condiciones de vida de la población. Los observatorios ciudadanos son una forma de ejercer y construir ciudadanía, apoyada en el uso y difusión de información y conocimiento.

### **3.1.8 Funciones de los observatorios.**

El objetivo fundamental de un observatorio reside en la información. Tal información debe ser confiable, para permitir un monitoreo longitudinal e influir en el diseño y ejecución de políticas focalizadas y efectivas. Un aspecto importante que se puede derivar de éste manejo de la información es la jerarquización de las demandas y necesidades ciudadanas en materia de seguridad, incidiendo así en una mejor administración de los asuntos públicos.

Con un sistema de tal naturaleza será posible identificar patrones e indicadores del estado de la seguridad ciudadana. También permitirá la generación de hipótesis de causalidad para dirigir estudios posteriores, seguir los resultados de políticas públicas de seguridad y fomentar la discusión informada sobre la temática.

Estos tienen la finalidad de monitorear fenómenos sociales desde un ámbito no estrictamente gubernamental, con el fin de incidir en la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Es así que tenemos observatorios de diversos temas como derechos humanos, migración, pobreza, medio ambiente, procesos electorales y la seguridad.

Los observatorios son formas de organización que analizan y dan seguimiento a políticas públicas, al desempeño de instituciones o bien aquellos problemas que afectan a amplios sectores de la población.

Una de sus características centrales es el uso y generación de información y conocimiento, a partir de diversas herramientas y métodos de análisis, con el fin de contrastar los objetivos y resultados de gobiernos y otras instituciones con la realidad. Los observatorios son una manifestación de la sociedad del conocimiento: aquella que usa y genera información y conocimiento de manera intensiva en todas sus actividades.

En términos generales un Observatorio Ciudadano debería de tener las siguientes características:

## Principios de los Observatorios Ciudadanos de Seguridad

1. **Autonomía:** Aun cuando existen observatorios que nacen en el seno de la estructura gubernamental, estos normalmente se constituyen como órganos autónomos, con patrimonio y personalidad jurídica propios, los observatorios guía sus trabajos bajo el principio de objetividad, priorizando el bien público y manteniéndose al margen de intereses individuales o de grupo. Los observatorios son órganos apartidistas.
2. **Profesionalismo:** Los observatorios ciudadanos cuentan con recursos humanos especializados en el manejo de información estadística, particularmente en el sector de seguridad ciudadana, de modo que el carácter de la organización es eminentemente técnico. Dicho carácter debe garantizar el manejo responsable de la información.
3. **Transparencia y rendición de cuentas:** Promoverá la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio gubernamental, pero también en el propio.
4. **Intersectorialidad:** El observatorio conforma un consejo multisectorial y representativo de la pluralidad social, así como de los diversos sectores de gobierno.
5. **Participación ciudadana:** Los observatorios promueven la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas

públicas, en el marco de la promoción de los derechos humanos y la cultura de la legalidad.

El fortalecimiento de las relaciones entre gobierno y ciudadanos incita a estos últimos a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. Su contribución es un recurso que debe ser valorizado y aprovechado. Pues ellos quedan en un esquema en que si bien no son parte de la administración pública, si contribuyen a la toma de decisiones aunque con cierto tacto de la autoridad para que no se llegue a tener mal entendidos o desacuerdos.

### **3.1.9 El referéndum y la consulta ciudadana.**

Dichas figuras se contemplan como mecanismos jurídicos mediante los cuales se somete a consulta una decisión pública, su ejercicio es propio de la democracia participativa. Aunque no serán abordadas a mayor profundidad, merece la pena hacer un breve análisis del tema.

En términos generales se somete a la decisión mediante voto de algún asunto de vital importancia para el estado, casos en concreto están los temas económicos en Grecia, o la separación de Escocia del Reino Unido, misma que fue revocada; o la separación de Catalunya de España. Dichas decisiones fueron sometidas al escrutinio público a través de mecanismos jurídicos y constitucionales en su mayoría.

Para el caso mexicano, no obstante ha existido de manera concreta una situación similar a las que se enuncian en líneas arriba, a pesar de que ya

hay mecanismos constitucionales y legales que contemplan estos mecanismos, al momento no han sido llevados a la práctica.

Como instrumentos legales se contempla, la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que refiere los derechos del ciudadano mexicano, se afirma lo siguiente:

*“Art. 35 Son derechos del ciudadano:*

*VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.”<sup>57</sup>*

A su vez existe la Ley Federal de Consulta Popular, misma que se deriva de la fracción anterior, siendo que ya existe el fundamento constitucional correspondiente.

En el artículo 5 de esta ley, reconoce que temas serán objeto de consulta popular, siempre y cuando tengan trascendencia nacional. La importancia de los temas que sean propuestos para consulta, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>57</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También en sus artículos 7 y 8 contempla la manera en que se darán estos mecanismos, se enuncian a continuación:

*“Artículo 7. Votar en las consultas populares constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional.*

*Artículo 8. La consulta o consultas populares a que convoque el Congreso, se realizarán el mismo día de la jornada electoral federal.”<sup>58</sup>*

Como apunte adicional en el 2014, los partidos políticos a nivel nacional PRI, PAN, PRD y MORENA principalmente, manejaron un esquema de consulta ciudadana, con fines políticos-electorales, sobre diversos temas de trascendencia nacional los cuales fueron la reducción de los diputados plurinominales, el salario mínimo, y la reforma energética. Para finales de ese año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), acordó rechazar las solicitudes, por lo que no hubo consulta popular en el proceso electoral de 2015.

---

<sup>58</sup> Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 14 de marzo del 2014.

Para el caso local existe la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, en su artículo 3 afirma lo siguiente:

*“Artículo 3. Son instrumentos de participación ciudadana:*

- I. *Plebiscito;*
- II. *Referéndum;*
- III. *Iniciativa ciudadana;*
- IV. *Consulta vecinal; y*
- V. *Obra Pública con Participación Ciudadana.”*<sup>59</sup>

A continuación el siguiente esquema resume lo más importante de esta ley:

<b>Puntos relevantes de la Ley Estatal de Participación Ciudadana<sup>60</sup></b>	
1) Aplica a los 3 poderes públicos y Ayuntamientos. (art. 6)	2) Los ciudadanos pueden hacer uso de los instrumentos, siempre y cuando no se perturbe el orden ni la tranquilidad pública (art. 7).
3) Se faculta al IEEQ para aplicar estos mecanismos (arts. 11, 12, 33, 34, 38 y 39)	4) Contempla mecanismos innovadores como la consulta vecinal y la obra pública con

<sup>59</sup> Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, con fecha 19 de agosto de 2012.

<sup>60</sup> Tabla de elaboración propia con datos de la Ley Estatal de Participación Ciudadana.

	participación ciudadana (arts. 65 y 75).
--	--

Cerrando este punto observamos los mecanismos que esta normatividad contempla, no obstante de que están presentes mediante un instrumento legal, de igual modo, no han sido llevados a la toma de decisiones públicas, aunque deberían hacerlo.

Siendo que hay el instrumento legal para una toma de decisiones que logre el consenso y la legitimidad a nivel local, no se ha llevado a la práctica, situaciones que han desembocado en problemas de gobernabilidad en el Estado de Querétaro, en asuntos como el transporte público o en algunos problemas de competencia municipal.

Ahora bien, es importante señalar que ambas leyes, pues tras reformas y adecuaciones que se hicieron en el 2012 en comparación con la ley anterior, coinciden en que los solicitantes del plebiscito, entendido éste como una forma de consulta ciudadana para que los queretanos expresen su aprobación o rechazo a decisiones de instituciones y entidades gubernamentales, deben ser al menos el tres por ciento de los electores inscritos en la lista nominal.

También en la primera ley, se indicaba en el artículo 22 que el resultado plebiscito tendrá como efecto vinculatorio que la autoridad estatal o municipal

cumpla lo demandado por los solicitantes, sólo si participa al menos el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, cuyo porcentaje se incrementa a 40 por ciento en la segunda ley.<sup>61</sup>

Sobre la participación ciudadana para presentar iniciativas de ley o reglamentos municipales, en la primera ley se establecía que sólo será aceptada la propuesta cuando lo soliciten cien personas inscritas en la lista nominal de electores. En la segunda ley, se indica que tendrá que ser el uno por ciento de los electores, por lo que podemos concluir que dichas adecuaciones son a modo, limitando de cierta forma una real participación del ciudadano en los asuntos públicos.

### **3.2 Los retos de la participación ciudadana**

Un reto que debe construirse a pesar de que ya hay indicios de primeros esfuerzos, es el de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones para generar mejores índices de gobernabilidad que permitan al Estado garantizar mejores políticas públicas.

Resulta importante fortalecer las relaciones institucionales públicas-ciudadanos, las cuáles consideraremos como interacciones entre las

---

<sup>61</sup> Información consultada en la nota publicada por el semanario Tribuna de la Universidad Autónoma de Querétaro, el 7 de octubre de 2012, puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://www.tribunadequeretaro.com/index.php/informacion/1882-solo-2-dias-duro-ley-de-participacion-ciudadana>

instituciones públicas y los ciudadanos se desenvuelven en varios ámbitos que van desde la elaboración de políticas públicas hasta el suministro y consumo de servicios colectivos.

El fortalecimiento de las relaciones entre gobierno y ciudadano no es una solución inmediata, ya que fingir tomar en cuenta las opiniones y participaciones de los ciudadanos sin hacerlo de verdad, irá muy probablemente en contra del objetivo perseguido y debilitará la confianza en la administración pública y en la democracia. Por ello, cada vez que se trata de fortalecer las relaciones instituciones públicas-ciudadanos, el compromiso y la voluntad política de los servidores públicos son factores de éxito decisivos. Si no hay compromiso del gobierno y de los funcionarios de alto nivel, las iniciativas relativas a información, consulta y participación activa se estancan, no influyen en los procesos de toma de decisiones y no tienen los efectos esperados. Por supuesto, el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos tampoco garantiza por sí solo el éxito. Proporcionar al público más oportunidades de informarse, de ser consultado y de participar activamente puede suscitar oposiciones.

Esto puede provocar igualmente, serios retrasos en los mecanismos de toma de decisiones y acarrear costos al Estado; sin embargo, dichos riesgos deben ser comparados con los efectos negativos y los costos que implica la no-participación ciudadana.

El problema que todas las instituciones públicas enfrentan no es la necesidad o no de fortalecer sus relaciones con la ciudadanía, sino el hacerlo profesionalmente y con posibilidades de éxito. En ciertos casos, la administración pública deseará llegar a todo el público; en otros, puede querer concentrarse en determinados grupos para obtener de ellos aportes específicos, o restringir alguna información. El fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos es una actividad seria que puede tener efectos muy positivos, con la condición de que se realice con mucho cuidado, sin embargo si se toma a la ligera o no se fortalece se pueden presentar algunas problemáticas ligadas a asuntos de representatividad, legitimidad o bien gobernabilidad.

En Querétaro la experiencia en el tema de participación ciudadana ha sido a través de los Consejos de Concertación, en términos jurídicos se tiene contemplado que La Ley Estatal de Seguridad Pública en su artículo 34, fracción III, inciso i, contempla la integración de 8 consejeros ciudadanos en el Consejo Estatal de Seguridad Pública. Pero de entre las características de estos consejos observamos lo siguiente:

1. Actores mayoritariamente gubernamentales;
2. Son designados por el ejecutivo; y
3. Sus funciones no son claras, algunos tienen facultad de voto pero no siempre tienen impacto en la toma de decisiones.

También otro caso de éxito ha sido el modelo de Observatorios Ciudadanos, los cuáles nacen con la finalidad de monitorear un fenómeno social para comprenderlo mejor y definir sus alcances, siempre nacen de una iniciativa ciudadana aunque también pueden emanar desde el gobierno. Parte de su papel fundamental es constituirse como actores clave en la construcción de ciudadanía. Al analizar la realidad y la actuación de gobiernos y otros actores públicos, y contrastarla con ideales colectivos, los observatorios ciudadanos informan a la sociedad sobre la distancia que separa a la realidad de los anhelos compartidos, arrojan luz sobre las políticas públicas que deben fortalecerse o corregirse y alertan sobre los desafíos para mejorar las condiciones de vida de la población.

## **Capítulo 4. Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas**

El presente capítulo pretende entrar de lleno al análisis de casos de lo que las experiencias en el ámbito municipal han mostrado mecanismos innovadores de participación ciudadana.

Por ello resulta relevante mencionar qué espacio tiene la participación ciudadana en las políticas públicas, en concreto en el proceso de toma de decisiones o implementación.

No obstante la tendencia en los últimos años ha generado una creciente presencia de mecanismos que permiten la participación ciudadana en la administración pública en un ámbito local (estatal y municipal), en algunos casos surgen a partir de una estrategia tendiente a mejorar la eficacia de la gestión pública, incrementar la legitimidad de las instituciones o gobiernos, además de que pudieran estar respondiendo a una demanda social, aunque sea de manera coyuntural.

Sin duda, debemos recordar la importancia del modelo de democracia participativa que trajo como consecuencia que se presentarán un conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup>Joan Font, *Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales*, en *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*, México, Siglo Veintiuno, 2010, p. 60.

Al respecto de este punto, se comentó en capítulos anteriores, sobre tópicos como ciudadanía, sociedad civil, participación y legitimidad, conceptos clave en los análisis de caso correspondiente.

La experiencia en la administración pública en un plano municipal, ha demostrado que si bien hay casos en los que se genera una normatividad que obligue a los actores gubernamentales a propiciar mecanismos, esto lo hacen a través de órganos colegiados y leyes, reglamentos o acuerdos de cabildo.

La mayoría de los instrumentos participativos, llevados a la práctica tienen una suerte de efecto legitimizador, pues cumplen en esencia dos papeles fundamentales, por una parte legitiman el actuar de la autoridad en los actos de gobierno, y por otra parte, cumplen la parte fundamental de este análisis que es la validación social de las políticas públicas.

#### **4.1. El dilema de la elección racional**

La elección racional, como un paradigma teórico-conceptual, es una forma que adopta el individualismo metodológico que recurre a los individuos como unidad de análisis, sus creencias y preferencias.

Pese a que se tiende a plantear las políticas públicas como un proceso guiado, la realidad es que hay conflictos en los intereses, percepciones y posiciones que están presentes. Los aspectos pueden variar con el tiempo;

según las interacciones a los diferentes ámbitos de la arena política y dada las pautas de comportamiento que definen el marco institucional existente.

El enfoque del actor racional parte del criterio que éstos tienen información completa y el poder para tomar las decisiones, y en el caso que nos ocupa, para seleccionar la opción de política pública. Estos supuestos difieren de la realidad política y social en el proceso de elaboración de una política.

Por último, este supuesto teórico complementa el análisis, en el sentido de que bajo esta premisa tanto gobierno como autoridad son individuos auto interesados y por tanto, sólo velan por la legitimidad de su actuación y su interés personal, lo cual es una tendencia común en la experiencia empírica de los mecanismos de participación ciudadana; vicio institucional que debe irse erradicando poco a poco, a través de la consolidación de mecanismos fortalecidos y alejados de intereses partidistas y/o políticos, en la medida que el propio sistema lo permita.

#### **4.1.1 Participación Ciudadana llevada a la experiencia municipal**

Se destacan que han sido iniciativas de la ciudadanía tanto como de las autoridades que han sido derivadas de la presión así como de la voluntad política, de estos últimos.

Ahora bien, cabe señalar que cuando los mecanismos son propuesta de las autoridades, en la gran mayoría de las ocasiones, estos son implementados para legitimar su actuación, aunque si bien no queda sólo ahí, pues en casos

más afables se ha recurrido a la academia y al sustento científico-teórico para la implementación de políticas públicas.

Pues cabe recordar el ciclo de la política pública que en la mayoría de los casos contempla las siguientes etapas<sup>63</sup>:

1. La construcción de la agenda -que supone la emergencia del problema, su definición su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y la actuación del poder público-;
2. La formulación de la política -es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar-;
3. La implementación del programa o programas establecidos;
4. Su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma.

#### **4.1.2 Análisis de caso**

Los casos analizados en el siguiente capítulo se centran en modelos de participación ciudadana orientadas a la fase de toma de decisiones, aunque

---

<sup>63</sup> Cristina Díaz, *El ciclo de las políticas públicas locales – notas para su abordaje y reconstrucción*, Rosario, IDR, 1998.

sin descartar la fase de evaluación de la política pública, está aún no se ha concretado en la práctica pese a que estas herramientas de vigilancia ciudadana sirven como elementos de validación social de las políticas públicas.

Por ello las experiencias que aquí se analizarán serán las que se enumeran a continuación, pues son mecanismos que resultaron innovadores y dónde existe o hubo la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Caso A: El Plan de Desarrollo Municipal 2015-2018, fue una propuesta del Presidente Municipal Marcos Aguilar Vega para convocar tanto a la ciudadanía, sociedad civil y al sector académico, a través de foros temáticos en los que se analizaron diversos ejes de la agenda gubernamental, así como del desarrollo del Municipio en el ámbito económico y social, para que mediante las conclusiones se pudiera elaborar el documento rector de la administración pública municipal.

Caso B: El Observatorio Ciudadano de Seguridad del Municipio de Querétaro, nace como una iniciativa de monitorear y generar indicadores, estudios, propuestas para que la autoridad municipal conozca el fenómeno de la seguridad, al tener el enfoque de participación ciudadana, se crea un acuerdo de Cabildo y éste es alojado por la Universidad Autónoma de Querétaro.

#### **4.1.3 Plan de Desarrollo Municipal 2015-2018**

En el caso de la capital queretana, tras el proceso electoral local 2015 que le dio la victoria a Marcos Aguilar Vega, en el tramo intermedio a su toma de protesta, el alcalde tuvo la iniciativa de realizar una serie de foros de consulta ciudadana para poder compilar los principales temas de agenda gubernamental, y de esta manera, elaborar los ejes rectores del documento central de la administración pública municipal.

Para su desarrollo y elaboración se contó con el apoyo del sector académico, en concreto a través del apoyo de la Universidad Autónoma de Querétaro, quién aportó una metodología científica tanto para el ejercicio de consulta cómo para el desarrollo del mismo plan.

Por ello, se basó en la Gestión para Resultados, Metodología del Marco Lógico y Planeación Estratégica, esto bajo los principios de máxima publicidad y rendición de cuentas. La Gestión por Resultados facilita a las organizaciones públicas la dirección integral y efectiva de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando su máximo desempeño en la consecución de los objetivos del gobierno, a través de la mejora continua de los procesos administrativos. Por valor público se entienden los cambios sociales que el Estado genera como respuesta a las necesidades y demandas sociales, involucrando la participación ciudadana. En este sentido, el resultado de la gestión está, directamente relacionado al

impacto social, expresado en términos cualitativos y cuantitativos. Contempla cinco pilares del ciclo de la gestión de las políticas públicas, cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas, los cuáles son planificación, presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación. Implementarla requiere de condiciones como indicadores claramente definidos en un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público.<sup>64</sup>

#### **4.1.4 Procedimiento de elaboración del PMD**

La elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 consistió básicamente, en trasladar la plataforma electoral y de campaña de Marcos Aguilar Vega, a través de la recopilación y sistematización de los compromisos establecidos con la gente durante el proceso electoral.

Se llevó a cabo el proceso, por lo que del 28 de julio y hasta el día 4 de agosto de 2015, se realizaron 7 foros temáticos (1 en la Universidad Autónoma de Querétaro y los 6 restantes en espacios en la ciudad de Querétaro, como hoteles<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, 2010 y BID y CLAD 2007, en Kaufmann, et. al., 2015.???????

<sup>65</sup> Datos proporcionados por seguimiento de notas periodísticas de medios locales, además de redes sociales, sobre la organización de dichos foros.

Los foros se distribuyeron de la siguiente manera:

<b>FECHA</b>	<b>FORO</b>	<b>N° de asistentes</b>
28- jul	Seguridad	157
29-jul	Movilidad	230
30-jul	Desarrollo económico	190
31-jul	Infraestructura	137
4-agos	Desarrollo Social	285
5-agos	Servicios Públicos	229
6-agos	Buen Gobierno	253
<b>TOTAL</b>		2044

Adicional a este ejercicio se realizaron también paneles de expertos los cuáles se distribuyeron de la siguiente manera:

<b>FECHA</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>ASISTENTES</b>
21-sep	La Familia 360°	659
22-sep	Manejo de Centro Histórico	526

23-sep	Transparencia y rendición de cuentas	593
<b>TOTAL</b>		<b>1778</b>

También hay que señalar que a partir del 28 de julio al 9 de agosto en todo el Municipio se repartieron 300 mil cuestionarios, que una vez llenados por los ciudadanos de Querétaro, fueron entregados en las tiendas de conveniencia OXXO, de un total distribuidos, sólo se recibieron 133.

Por vía electrónica se convocó a través de las redes sociales a responder una encuesta en la página web: [www.marcosaguiarvega.mx](http://www.marcosaguiarvega.mx), dónde se recibió un total de 2,018 cuestionarios. Posteriormente, se realizaron consultas ciudadanas en plazas públicas, mercados, tianguis del municipio capitalino, recabándose en total 8,320 cuestionarios.

En dichos foros se tuvo contacto con más de 96 agrupaciones de diversos sectores: privado, académico, universitario, comerciantes, y otras organizaciones de la sociedad civil, dando por resultado, en términos cuantitativos, 162 demandas de diversos sectores, de las cuales 31% refieren a servicios públicos e infraestructura urbana y 29% sobre aspectos

de gestión gubernamental Quiénes tuvieron una mayor participación fueron el sector privado, mercados y tianguis.<sup>66</sup>

La información recabada orientó la primera búsqueda teórica-conceptual respecto a los temas prioritarios para los habitantes del Municipio de Querétaro.

#### **4.1.5 Análisis documental**

La metodología que se realizó para su elaboración se basó principalmente con información del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI)<sup>67</sup>, índices especializados elaborados por instituciones públicas y privadas, la normatividad en materia municipal, así como datos disponibles sobre el desempeño alcanzado por el gobierno en el periodo 2009-2015, se determinó que las necesidades más apremiantes de la ciudadanía se orientan en cinco temas:

- 1) Seguridad;
- 2) Desarrollo social;
- 3) Desarrollo económico;
- 4) Servicios públicos, obras y movilidad; y
- 5) Gestión gubernamental.

---

<sup>66</sup> Información con base al Plan Municipal de Desarrollo de Querétaro 2015-2018.

<sup>67</sup> Datos económicos y poblacionales del municipio capitalino, que fueron utilizados para contextualizar las problemáticas y proponer los ejes de acción.

A partir de esta información se convocó a una segunda fase de consulta ciudadana, en mesas de trabajo integradas por los sectores académico, privado y social, quienes vertieron sus opiniones y propuestas. Se analizó tanto la información documental como la extraída de la consulta ciudadana, y se establecieron matrices que concretaran las problemáticas del Municipio de Querétaro.

Cabe señalar que durante la campaña política se establecieron 569 compromisos con los ciudadanos, de los cuales 25.6% refiere a mejoras en la gestión gubernamental (buen gobierno), acciones para el desarrollo social 22.5% y sobre servicios públicos e infraestructura urbana 21%.

#### **4.1.6 Consulta ciudadana**

La consulta ciudadana, en sus diferentes fases, se realizó a través de foros temáticos, un portal electrónico, un buzón colocado en una cadena de tiendas de conveniencia y un sondeo en puntos de concentración poblacional.

A través del sondeo, orientado a los cinco temas mencionados, se identificaron los problemas principales del municipio de Querétaro, sus causas y las posibles alternativas para atenderlo.

La convocatoria tuvo una respuesta favorable; se contó con la asistencia de 1,476 personas, 891 participantes en las mesas, y 614 cuestionarios contestados.

A continuación se muestran algunos gráficos que ilustran datos técnicos sobre los foros ciudadanos de consulta<sup>68</sup>:

**Cuadro No. 4**  
**Foros temáticos ciudadanos**

Fecha	Foro	Participantes en las mesas	Cuestionarios contestados	Asistentes
27 de julio	Seguridad	109	N.A.	143
28 de julio	Movilidad	98	N.A.	231
29 de julio	Desarrollo Económico Sustentable	190	N.A.	210
30 de julio	Infraestructura	84	100	144
4 de agosto	Desarrollo Social	146	178	247
5 de agosto	Servicios Públicos	104	173	238
6 de agosto	Buen Gobierno	160	163	263
	Totales	891	614	1,476

Elaboración propia de acuerdo con los registros de los Foros de Consulta Ciudadana.

**Cuadro No. 5**  
**Resultados de la Consulta Ciudadana**

Medio	Número de participantes	Porcentaje	Principales problemas por orden de importancia (porcentaje)
Evento de apertura de foros	449	4.4	1. Inseguridad (21%) 2. Movilidad (15%) 3. Corrupción (13%) 4. Empleo (12%) 5. Servicios públicos (11%) 6. Obra hidráulica (9%) 7. Apoyo a empresas e infraestructura (7%) 8. Contaminación (5%)
Tienda de conveniencia	133	1.3	
Portal electrónico	2,018	20.0	
Sondeo casa por casa	7,509	74.2	
Total	10,109	100.0	

Elaboración propia de acuerdo con la Consulta Ciudadana.

<sup>68</sup> Fuente: Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018.

#### **4.1.7 Propuestas de acción**

Una vez concluidas las mesas de trabajo dónde se dialogó con diversos sectores de la sociedad queretana, se procedió al análisis con los titulares de las dependencias ejecutivas, se determinó el conjunto de acciones para dar atención y solución a los cinco grandes temas que se plasmaron como ejes del Plan Municipal de Desarrollo: Seguridad, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Servicios Públicos, Obras y Movilidad, además de Gestión Gubernamental. Cabe enfatizar que uno de los valores diferenciales del documento es el sustento académico aportado por la UAQ, que se involucró también en el análisis de las principales acciones que se ejecutarán para el cumplimiento de objetivos y metas.

Otro asunto es el análisis de lo que legalmente obliga a las autoridades municipales a generar mecanismos participativos, está fundamentado en la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, en su Artículo 15 que señala lo siguiente:

*“Se entenderá como planeación municipal, al proceso por el cual se formularán, instrumentarán y evaluarán el Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de éste se deriven.*

*El proceso de planeación municipal deberá llevarse a cabo a través de los organismos de coordinación institucional y participación social que señale la*

*respectiva ley que establezca las bases generales para la organización municipal y demás normatividad sobre la materia*<sup>69</sup>.

En el artículo 22 en su fracción II menciona que para llevar a cabo dichos trabajos está el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, posteriormente en los Artículos 28-33, y de la Sección Séptima y Octava del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, se establece el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo, además de la integración del Comité de Planeación, cuyos trabajos deben ser coordinados por el Presidente Municipal, quien a su vez integró y nombró al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, mismo que contó con la colaboración de los Consejos Municipales de Participación Social, del Consejo de Desarrollo Municipal, de los regidores y regidoras del Ayuntamiento, de los titulares de las dependencias municipales, así como de representantes de los diversos sectores sociales.

El Plan Municipal de Desarrollo está integrado por cinco Ejes y tres Estrategias Transversales (Figura No. 3). Como se mencionó anteriormente, cada uno de los Ejes se elaboró a partir de un diagnóstico causal que deriva en un objetivo general y una estrategia general, de donde se desprenden 17 programas estratégicos, 253 líneas de acción y 21 metas<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Artículo 15, Ley de Planeación del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, con fecha del 17 de diciembre de 2008.

<sup>70</sup> Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018.

Figura No. 3  
Estructura general del PMD



El Plan Municipal de Desarrollo propuso lo que se denominaron estrategias transversales, entendidas como una forma de comprender los diferentes aspectos de la realidad a partir de uno o más criterios, por definición es un elemento fundamental que refleja los aspectos torales y éticos para esta gestión municipal y se citan a continuación:

a) Derechos Humanos: Considera que las políticas públicas deben ser incluyentes, empoderando a los sectores excluidos y reconociendo sus derechos como una obligación constitucional. Bajo esta lógica, todas las personas, sin distinción, tienen pleno derecho a hacer valer sus garantías y a defender su integridad física y moral.

b) Gobernanza: Comprende la búsqueda y puesta en marcha de mecanismos e instrumentos para establecer una relación horizontal entre los actores públicos, privados y sociales, tendiente a mejorar la toma de

decisiones, la gestión y el desarrollo del municipio mediante la integración, cooperación y articulación de la capacidad de acción. Este enfoque replantea las relaciones entre el gobierno municipal y la sociedad desde la interdependencia y la coordinación de esfuerzos, a fin de lograr objetivos definidos colectivamente, tales como: equidad, participación, pluralismo, transparencia, responsabilidad y Estado de Derecho. En este aspecto, las estrategias son:

1. Fortalecer la participación ciudadana como un elemento fundamental en la gestión pública municipal, a través de diversos mecanismos e instrumentos para mejorar, eficientar, transparentar y rendir cuentas del actuar gubernamental.

2. Promover la corresponsabilidad ciudadana en beneficio de las familias y las comunidades, a través del ejercicio de los derechos como un principio elemental de la vida democrática.

3. Impulsar las alianzas entre el sector público y privado con el fin de consolidar el bienestar, el desarrollo y progreso de los habitantes del Municipio de Querétaro.

c) Sustentabilidad: Se basa en atender las necesidades de la generación presente sin poner en riesgo la capacidad, en términos de recursos y oportunidades, de las generaciones futuras, principalmente en sus dimensiones social, económica y ambiental. Para ello, se implementarán

políticas que tiendan al equilibrio de las diversas esferas de la actividad humana como la industrial, comercial, tecnológica y científica, entre otras, para alcanzar el bienestar social y el desarrollo económico, respetando el medio ambiente. Las estrategias para este rubro son:

1. Implementar los mecanismos que regulen aquellas actividades que representen un riesgo para el ecosistema natural y una amenaza para los recursos no renovables;
2. Ordenar el crecimiento urbano en función del cuidado y preservación de los recursos que garanticen el desarrollo integral y armónico de las personas con su entorno; y
3. Desarrollar proyectos urbanos congruentes con el cuidado, preservación y fortalecimiento de las condiciones de producción.

Tanto en el diseño de políticas públicas como en el ejercicio cotidiano de la toma de decisiones del gobierno municipal, las estrategias transversales definirán la relación de los distintos actores sociales con el ecosistema, vinculándose a todos los niveles de planificación, es decir, ejes, programas y líneas de acción, a fin de orientar los recursos y esfuerzos hacia el desarrollo y bienestar social.

#### 4.1.8 Gobierno abierto

El Plan Municipal de Desarrollo, que se analiza en este capítulo, contempla el Gobierno Abierto, dicha planteamiento es una tendencia novedosa dentro de la gestión pública por ello vale la pena ser explicada a continuación. Este concepto ha sido planteado por la Organización de Estados Americanos (OEA), bajo el argumento de que el *“uso de las nuevas tecnologías ha tenido como consecuencia que la opacidad y la falta de transparencia gubernamental termine, pues la sociedad demanda tener más y mejor información y así poder involucrarse de una manera más activa en los asuntos públicos.”*<sup>71</sup>

Ante esta realidad, la OEA plantea pasar del uso de estas nuevas tecnologías hacia una nueva forma de gestión pública, misma que empieza a consolidarse como una manera de concebir la sociedad, todo ello partiendo de tres principios fundamentales:

1. Transparencia;
2. Participación; y
3. Colaboración.

Dichos principios implican un cambio, no sólo de las prácticas administrativas, sino de la misma concepción de la acción del Estado y de la

---

<sup>71</sup> J. M. Garza, *Globalización y Gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público*, 2010.

sociedad en su conjunto; de manera que la información no sea vista como algo exclusivo del gobierno. Así, al hacerse dueño de la información, el ciudadano común podrá abandonar su posición de simple consumidor de mercancías y beneficiario de servicios públicos, para convertirse en actor involucrado y protagonista de la vida en sociedad y de su administración pública.

Se entiende entonces que la concepción de gobierno abierto implica mucho más que el diseño y la implementación de estrategias de apertura de datos o de mecanismos de participación ciudadana, es necesario visualizarlo como una cuestión de acceso ciudadano al proceso mismo de toma de decisiones de su gobierno.

La integración de la tecnología en cuestiones de la administración pública, que es la esencia del gobierno electrónico, no sólo facilita la vida del ciudadano en el momento de establecer interacción con los gobiernos, reduciendo intermediarios y estableciendo vías directas que permiten su involucramiento activo en la vida pública, sino que también, permite que la administración pública procese mejor la información propia y la que recibe de la ciudadanía, logrando de esta forma establecer prioridades de acción y mejorar la prestación de servicios públicos.

Al respecto cabría hacer la siguiente pregunta, ¿por qué es importante el Gobierno Abierto (Open Government) en la administración municipal?,

respondiendo encontramos que dicho concepto resulta importante pues es un incluso uno de los ejes de trabajo del PMD 2015-2018, ya que el edil mantiene, en su discurso político al menos, una idea de que el gobierno debe estar al alcance de los ciudadanos, por lo que las nuevas tecnologías de la información y las mismas redes sociales deben tender a propiciar un ambiente de diálogo e integración en la toma de decisiones (se hizo al menos para la elaboración del documento rector de la administración municipal), pero también debe generar condiciones de transparencia y rendición de cuentas integradas al mismo esquema de participación ciudadana.

Para mayor ejemplo de este tema retomamos el caso de la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo que en el Eje 5 Gobierno Abierto hace especial énfasis de este tema, proponiendo una plataforma de gestión pública enfocada en las nuevas tecnologías y la transparencia como la rendición de cuentas haciendo una integración del ciudadano en los asuntos municipales.

No es sorpresa que el mismo plan vigente mencione que la participación ciudadana aparece en el marco de casi todos los programas del gobierno municipal 2012-2015, los mecanismos no fueron explícitos, y más bien, se refiere a la participación en términos de número de beneficiarios que tienen los programas sociales.

Aunque no se abordará desde un punto de vista comparativo, pues se caería en un vicio de denostación y politización, hay que comentar que la participación ciudadana como eje de gobierno está siendo ampliamente utilizada al menos con fines de bandera política y con pocos resultados.

#### **4.1.9 El reto del gobierno abierto y participación ciudadana en conjunto**

Se debe afirmar que la participación ciudadana no se produce sólo porque la población sea invitada por un gobierno a hacer. Por ello debe existir una oportunidad, que no dependa únicamente de la existencia de canales facilitados desde el Estado, cómo lo son los mecanismos que este desarrolla, generalmente controlados y organizados por la autoridad, con mínimo espacio de actuación para la decisión por los integrantes sociales.

Ya que los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos, a menos que estos se vean involucrados en los asuntos públicos (nota al pie: hay que recordar el concepto aristotélico del ciudadano es un individuo revestido de cierto poder, además del interés en los temas del Estado que las polis griegas tenían para sus ciudadanos, ya que es un concepto clave para entender una concepción modernista del tema) estos participan sólo si tienen una causa o razón que los movilice, ya que generalmente, hay algún interés económico, valores profundamente arraigados o un derecho legítimo, o bien, estos han sido amenazados por la acción del Estado o de otros

actores sociales que detentan ciertos recursos de poder, siendo este un argumento que puede ser analizado desde la acción colectiva.

Sin embargo, si no existen tales condiciones para las administraciones públicas resulta muy complicado conseguir que la población se movilice necesitan causas en las que ésta no tenga un legítimo interés. En torno a esto no debe olvidarse que la iniciativa del *open government* señala tres ejes que presidirían la estrategia de los gobiernos para avanzar en su concreción: la transparencia, la participación y la colaboración, pues todas ellas suponen formas de participación, por más que sólo una de ellas esté, explícitamente mencionada.

También hay que mencionar que el incremento de la participación ciudadana puede conducir a la consecuencia perversa de que crezcan las desigualdades sociales en el acceso y la utilización de las tecnologías de la información. Una encuesta realizada por las Naciones Unidas, en algunos países de América Latina, durante el 2012,<sup>72</sup> revela que la participación ciudadana a través del uso de estas herramientas no es equitativa y, por el contrario, ahonda las diferencias sociales en la medida en que los sectores más desfavorecidos no tienen acceso a las mismas, ni tienen la formación cultural para hacerlo.

---

<sup>72</sup> Oscar Ozslak, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red GEALC, 2013, consultado en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>, con fecha 24 de abril de 2016.

Desigualdades regionales en el acceso a Internet, débil cultura digital, bajos niveles de confianza en la seguridad tecnológica y jurídica se pueden presentar en un plano local, sobre todo, contextualizando un la situación algunas comunidades en municipios como Querétaro, San Juan del Río, Corregidora, y los municipios serranos, de cierta manera, pues esta situación se combinan con bajos niveles de conciencia pública sobre las posibilidades de participación ciudadana en la vida política.

No obstante los esfuerzos en materializar esta participación social una plataforma concreta, así como llevarla hacia acciones de gobierno, en la gran mayoría de las ocasiones no resultan útiles o quedan en la llamada, coloquialmente *“carta de buenas intenciones”*.

El documento en cuestión menciona que en Querétaro a nivel municipal se implementará un Sistema Municipal de Transparencia, Rendición de Cuentas y Anticorrupción, con el fin de lograr un mayor nivel de confianza y corresponsabilidad con la ciudadanía.

Añade que se implementará un modelo de acción pública con el propósito de fomentar la participación ciudadana en la gestión municipal para que sea un elemento de incidencia en la toma de decisiones para alcanzar objetivos de interés común, aunque bien podría implementarse el mecanismo legal correspondiente para darle un peso jurídico e institucional.

Es importante acotar que el mismo plan también entra en el análisis de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro<sup>73</sup>, la cual como se mencionó en el capítulo anterior contempla cinco instrumentos de participación ciudadana: plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta vecinal y obra pública con participación ciudadana.

A pesar de la existencia de la normatividad, según el diagnóstico que se hace en el contenido del Plan Municipal de Desarrollo de Querétaro no se toman en cuenta la ley, pese a que su aplicación incluye a varios organismos públicos. Por lo que la autoridad municipal propone un programa de capacitación ciudadana en relación al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para buscar los siguientes objetivos:

- a. Renovar el Sistema de Consejos Municipales de Participación Social;
- b. Impulsar Consejos Temáticos de participación;
- c. Promover la exposición y discusión del presupuesto participativo en las delegaciones;
- d. Involucrar al sector académico en los estudios y asesoría de la gestión pública, y

---

<sup>73</sup>Artículos 9, 24 y 38, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, Título Segundo, publicada en el Periódico Oficial “*La Sombra de Arteaga*”, con fecha 19 de agosto de 2012.

e. Fortalecer el Observatorio Ciudadano de Seguridad para realizar investigaciones sociales que permitan la intervención social en zonas de riesgo.

Dichas estrategias están enfocadas a fortalecer los actuales y vigentes mecanismos de participación ciudadana, pero todo dependerá de los resultados reales que como administración realicen de manera favorable o bien sólo quedar en *-carta de buenas intenciones-*. Aunque aún es muy pronto para hacer un análisis o balance de lo que la administración 2015-2018 haga en la materia por lo que queda ver durante el pasar de la administración municipal se fortalezcan estos ejes de trabajo o bien queden en el discurso político-electoral.

A continuación se hace un pequeño análisis FODA del Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 de Querétaro, para su mejor síntesis y comprensión de los puntos expuestos en este apartado:

### **Análisis FODA**

<b>PMD 2015-2018</b>	
<b>Fortalezas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se realizó la consulta y diálogo con diversos sectores, realizando un ejercicio de participación ciudadana.</li> <li>2. El PMD tuvo un enfoque científico, pues contó con una metodología propia, además de ser</li> </ol>

	respaldado por la Universidad Autónoma de Querétaro, lo cual le da seriedad en la elaboración del documento.
<b>Oportunidades</b>	<p>3. Al incluir al ciudadano en un proceso de toma de decisiones, le otorga legitimidad y validación social a los ejes rectores de la administración municipal.</p> <p>4. El PMD a través de su ejercicio de consulta previa, plasmo las inquietudes básicas de los participantes, para de ahí crear la agenda gubernamental.</p>
<b>Debilidades</b>	<p>5. Pese al ejercicio de consulta, mucho de su contenido son reproducciones de la plataforma política utilizada en la campaña electoral.</p> <p>6. Se tuvo un universo de participación mínima o limitada, pese a que se hizo convocatoria masiva, esto también puede denotar la falta de interés, en general del ciudadano en los asuntos públicos.</p>
<b>Amenazas</b>	7. Hay limitantes en el desarrollo de la administración, pues de no seguir los ejes o

	<p>cumplir los compromisos, pese al notable ejercicio de participación, ante cualquier error o problema de gobernabilidad, son susceptibles a la desaprobación de la ciudadanía.</p>
--	--

El análisis anterior demuestra algunos puntos a reforzar de la implementación del Plan Municipal de Desarrollo, como mecanismo de participación ciudadana, en el que pudimos observar que si se impulsó ésta, sin embargo, queda claro que aún resulta imposible integrar al cien por ciento de la población se interese en los asuntos públicos, para el caso en cuestión se observó que la gente que participo en el ejercicio de consulta fue por motivos que tienen que ver con la confianza que genero de un inicio el alcalde, un resultado electoral legítimo, incluso cierto carisma del candidato vencedor que este poseía en sus primeros días de gobierno. Esto en parte se puede explicar a fenómenos políticos como el abstencionismo electoral que deriva en desencanto por la democracia en general.

#### **4.2 Observatorio Ciudadano de Seguridad del Municipio de Querétaro (OCSMQ)**

Este organismo es básicamente considerado como un órgano técnico ciudadano que recaba información útil y relevante para sustentar la toma de

decisiones en materia de prevención de la violencia y la delincuencia en el ámbito municipal de Querétaro.

Nace por acuerdo de Cabildo, publicado en el No. 50 de la Gaceta Municipal el 4 de octubre de 2011, recibe su primer presupuesto el 31 de mayo de 2012, y finalmente, comienza ejecutar su objetivo el 5 de septiembre del año 2012, cuando el Municipio le hace entrega del equipamiento (hardware, software, mobiliario, etc.) para poder ejecutar correctamente las tareas y los labores de un Observatorio local de seguridad.

Formado por un equipo multidisciplinario, capacitado por el Dr. Franz Vanderschueren, consultor con reconocimiento internacional, en conjunto con el Centro de Seguridad Urbana y Prevención S.C. (CESUP), se comienza a laborar los estudios, indicadores y encuestas que estipulan las Reglas de Operación del Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN).

#### Estructura Orgánica

Actualmente el Consejo Consultivo del OCSMQ preside la siguiente estructura orgánica, integrada de la siguiente manera:

##### I. Servidores Públicos

Dos Presidentes: un Ejecutivo y un Honorario:

- Consejero Presidente Honorario: Presidente Municipal

- Consejero Presidente Ejecutivo: Rector de la Universidad Autónoma de Querétaro;
- Representantes del Gobierno Municipal:
- El Secretario General de Gobierno Municipal;
- El Secretario de Seguridad Pública Municipal;
- El Secretario de Desarrollo Social Municipal; y
- El síndico municipal o un regidor designado por el Ayuntamiento.

II. La otra parte se conforma a través de Participación Social a través de consejeros representantes de la ciudadanía, que se integran de este modo:

- Un representante del Consejo de Concertación Ciudadana de Seguridad;
- Un representante del Consejo Temático de Seguridad Municipal;
- Un representante del sector académico;
- Un representante del sector empresarial;
- Un representante del sector comercial;
- Un representante de la sociedad civil organizada; y
- Un representante de los colegios o asociaciones de profesionistas

A la par del Consejo Consultivo existe un grupo multidisciplinario de investigadores de la Universidad Autónoma de Querétaro, que se encarga

de los proyectos y estudios que le asigna el colegiado. Además de un cuerpo técnico mismo que depende de personal universitario.

La integración de este órgano colegiado destaca por que a diferencia de su símil estatal, el Observatorio Ciudadano de Seguridad del Estado Querétaro<sup>74</sup>, ha tenido más independencia y autonomía técnica, pues es alojado en la universidad, aunque claro esto resulta una limitante en cierto sentido, ya que buena parte del presupuesto lo destina la autoridad municipal, aunque claro eso no exenta al observatorio de buscar la gestión de otro tipo de recursos o generar los propios, como lo ha venido haciendo a través de la vinculación con Organizaciones No Gubernamentales y Organismos Internacionales como la Unión Europea.

#### **4.2.1 El desarrollo y trabajo del OCSMQ.**

Dicho organismo ha realizado un trabajo de vinculación del sector académico en la toma de decisiones a nivel municipal, o bien la mayoría de sus productos e indicadores han servido a manera de recomendaciones desde el sector académico a la administración, aunque bien vale mencionar que el mismo PMD se comprometió a fortalecer este observatorio, situación de la

---

<sup>74</sup> El Observatorio Ciudadano de Seguridad del Estado de Querétaro (OCSEQ), nace en 2009 tras su decreto de creación, pero inicia formalmente sus trabajos hasta el año siguiente 2010, es relevante mencionar su creación pues fue un antecedente inmediato a los observatorios ciudadanos tanto de seguridad como de otro tipo, además de tener un modelo mixto (participa la autoridad, pues funciona como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del Estado, pero además mantiene una estructura de participación ciudadana, ya que su Consejo Consultivo es integrado tanto por funcionarios públicos y ciudadanos.

que al momento es muy pronto para hacer un balance o comentario más detallado, sin embargo es necesario que el municipio fortalezca este organismo no sólo con recursos sino que se involucre también de manera constante en las tareas del observatorio.

Algunos de sus productos, hechos por investigadores universitarios, han sido los siguientes:

<b>2013</b>	Investigación Diagnóstica del Consumo de Sustancias Psicoactivas en la Juventud	Encuesta sobre Corrupción y Confianza en las Instituciones en el Municipio de Querétaro
<b>2015</b>	Violencia juvenil entre “cholos” y pandillas en la delegación Santa Rosa Jáuregui: un estudio multi-disciplinario.	Investigación Diagnóstica del Consumo de Sustancias Psicoactivas en la Juventud.

Desde el año 2013, han aplicado el Sistema de Indicadores de la Gobernanza Urbana para Ciudades Más Seguras (CMS-Indicadores), que es el Sistema que manda a aplicar a los municipios y a sus observatorios el

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Dicha metodología fue desarrollada por el Observatorio de Violencia Social y de Género (OVSyG), el Observatorio Urbano Local de Cancún (OUL Cancún), la Universidad del Caribe y el Bufete de Estudios Interdisciplinarios A.C. basada en el sistema Presión-Estado-Respuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), según los lineamientos del ONU-HABITAT<sup>75</sup>.

Como ha podido mencionarse, el Observatorio Municipal realiza un quehacer científico-técnico en materia de seguridad pública y prevención del delito, tendiente a promover la participación de la ciudadanía en estos temas clave que se vinculan de manera consciente o inconsciente, dependiendo, hacia temas de gobernabilidad.

A continuación de igual forma se propone un análisis de las fortalezas y debilidades institucionales que el Observatorio Ciudadano de Seguridad ha tenido que afrontar.

---

<sup>75</sup> F. González; A. Valtierra, *Sistema de Indicadores para la Gobernanza Urbana (SIGU). Cancún, Quintana Roo, México: Observatorio de Violencia Social y de Género de Benito Juárez Q. Roo, Observatorio Urbano Local de la Ciudad de Cancún, Universidad del Caribe y Bufete de Estudios Interdisciplinarios A.C., 2011.*

## Análisis FODA

<b>OCSMQ</b>	
<b>Fortalezas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autonomía técnica y de operación es flexible;</li> <li>2. Al ser alojado por el sector académico da mayor peso y seriedad a los trabajos del observatorio;</li> <li>3. Hay vinculación e interés por parte del sector gubernamental;</li> <li>4. Gestión de recursos (SUBSEMUN) además de la partida presupuestal que asigna el municipio;</li> <li>5. Hay validación social de la política pública.</li> </ol>
<b>Oportunidades</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Tiene metas específicas y productos muy útiles, sin embargo, hace falta mayor incidencia en la toma de decisiones.</li> </ol>
<b>Debilidades</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Introducir al funcionariado público en la cultura de la participación ciudadana, ya que no siempre están abiertos a ella, para que haya mayor interés de la autoridad municipal.</li> </ol>
<b>Amenazas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Desde luego que ser alojado por el sector universitario es una gran ventaja, no obstante puede caerse en un problema de que la</li> </ol>

	<p>autoridad municipal haga “oídos sordos” a posibles indicadores y datos de alerta para el municipio.</p>
--	--

#### **4.2.2 Aspectos relevantes**

Hemos observado cuál ha sido la tendencia de las administraciones municipales de Querétaro para dar cabida a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Por ello es relevante destacar el papel de los Observatorios Ciudadanos municipales y de cómo son vínculos estrechos con la participación ciudadana, la validación social de las políticas públicas y es justo hacia este punto es hacia donde deben llevar la prevalencia de estos modelos en las administraciones públicas.

Tenemos por una parte una facultad de la autoridad municipal, para realizar su plan de desarrollo municipal, pero que buscó en su momento innovar a través de modelos como gestión por resultados, gobernanza, y el de gobierno abierto, para integrar de cierta forma la voluntad ciudadana en acciones de gobierno.

No obstante, un gran problema, es el seguimiento, pues quedan varios pendientes en el desarrollo de la administración municipal, ya que son diversas variables y particularidades reflejadas en el terreno de lo político y

de los problemas de gobernabilidad, que pueden ver obstaculizada o minada la intención original de implementar estas acciones participativas.

Por otra parte, existe una tendencia en el sector público que ha ido reflejándose en el sector empresarial, al menos a nivel local, para generar observatorios ciudadanos, pues son herramientas fundamentales en la agenda gubernamental y política, sin embargo, debe valorarse que también estos tienen una temporalidad, ya que el mismo modelo a nivel nacional lo contempla, o bien, considerar en todo caso una rotación temática por observatorio, acorde a los tiempos y necesidades de cada gobierno local.

Lo anterior beneficia a la participación ciudadana pues tanto la Consulta para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo como el Observatorio Ciudadano de Seguridad, han resultado mecanismos novedosos para la gestión y la política pública, pues ya dan visos de la conclusión de otros sectores ajenos al gobierno que se suman a la construcción de la agenda gubernamental.

## **Capítulo. 5. El estado actual de la participación ciudadana en las políticas públicas**

En este último capítulo se expondrá un panorama general, a manera de conclusión del statu quo de la participación ciudadana en las políticas públicas, así como, sus mecanismos participativos destacando su funcionamiento y efectividad, principalmente, y cuál ha sido la tendencia en las administraciones locales, en especial en el ámbito municipal.

Actualmente, observamos una tendencia en la que se fomenta la inclusión del ciudadano, pero se conservan medidas condicionantes en la toma de decisiones de una política pública.

No obstante, hay que irnos un poco más atrás, recordar que en el fondo es un tema de legitimidad y de poder político principalmente, quizá no una lucha de clases o de élites en un estricto sentido, pero si observamos que permanece cierta tendencia oligárquica, por motivos que se expondrán en el desarrollo de estas conclusiones finales.

Primero recordar el empoderamiento al gobernado que varios pensadores políticos dan, pero que se refleja mayormente en el pensamiento de Aristóteles, Hobbes, y Rosseau, pues a pesar de que el contractualismo sigue vigente, este se refleja en la sociedad política actual a través de leyes (las escritas y las no escritas). En este caso la autoridad para justificar un mecanismo de inclusión del ciudadano, lo hace a través de una plataforma

jurídica, como lo puede ser una ley, reglamento o acuerdo, sin embargo, a pesar de los esfuerzos del gobierno por generar el mecanismo y del ciudadano de integrarse a la lógica participativa, hay importantes rezagos en buena parte debido a problemas de voluntad política.

### **5.1.2 La democracia y su crisis participativa**

Como sabemos la democracia es una forma de gobierno perfectible, esto ha aplicado tanto en diversas partes del mundo como para el caso local, por ello, el sistema no está exento de fallas tanto institucionales como problemas de gobernabilidad, legitimidad, entre otros, que van hacia el terreno de lo político.

La confianza en las instituciones y los estudios que organismos como casas encuestadoras, realizan con el fin de medir la confianza que tienen los mexicanos, la gran mayoría de estos estudios sean a nivel nacional o local coinciden en que el grueso de la población no confía en los partidos políticos ni en los gobiernos, siendo que depositan su confianza en la iglesia, el ejército, las universidades, familia, por mencionar unos ejemplos.

Por ello, invariablemente y en comparación con países como Estados Unidos, tenemos que el aprecio del ejército estadounidense se observa que casi la totalidad de la población de Estados Unidos (87 %) confía más a los

militares que en la policía, la iglesia, y la presidencia<sup>76</sup>; ya que consideran que los miembros de las fuerzas armadas contribuyen “*mucho*” al bienestar de la sociedad, seguido de cerca por los profesores, médicos, científicos e ingenieros.

La percepción de los estadounidenses difiere en cierta medida de la opinión del resto de los países latinoamericanos o México en concreto, ya que a pesar de las instituciones que se colocan en los más altos niveles de confiabilidad, estas han tenido escándalos, aunque no los exenta de una disminución en los índices de confianza institucional.

Para el caso de México tan sólo estudios indican que las instituciones con mayor índice de confianza institucional en el país, son las Universidades con un 7.3 por ciento, la Iglesia con un 7.1, el Ejército con 7.0 en confianza alta, mientras que las que tienen una confianza más baja son la presidencia con 5.7, sindicatos con 5.4, senadores 5.3, policía 5.3, diputados 5.2 y la más baja la tienen los partidos políticos con 4.9<sup>77</sup>.

Este tópico de la desconfianza y descontento de la ciudadanía hacia los partidos políticos, a su vez genera para las administraciones públicas un ambiente de incredulidad y escepticismo frente al actuar de los funcionarios

---

<sup>76</sup> Dato basado en lo recopilado por la Consultora Gallup, la información comparativa se menciona en el artículo del portal Animal Político, en el siguiente enlace: <http://www.animalpolitico.com/2014/02/policias-jueces-y-partidos-politicos-los-de-menor-credibilidad/>, consultado con fecha xxxxxxxx

<sup>77</sup> México: Confianza en Instituciones 2015, encuesta nacional realizada por Mitofsky, consultada en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>, consultado con fecha xxxxx

así como de las decisiones que tomen, no obstante, también dependerá del nivel de manejo mediático de la crisis en áreas sensibles como la relación con los medios de comunicación o el tacto entre el ciudadano y el servidor público.

Cada vez es mayor la exigencia de gobiernos locales transparentes y que entren en la dinámica de la rendición de cuentas, por ello, se han dado importantes avances en este rubro. Pues más que una tendencia en la administración pública centrarse en estos puntos, es un requisito previo para poder hablar de un sistema mayormente democrático.

El modelo que se tenía de participación ciudadana, hasta hace tiempo, estaba sustentado en el marco de un modelo liberal, pues sólo era literalmente pedir información, siendo obligación del Estado de proporcionarla, aunque este mismo podía negarla de considerarlo pertinente, todavía lo hacen algunas administraciones locales, y es así cuando evidencian la opacidad o el mal manejo de los recursos públicos.

### **5.1.3 Participación ciudadana los retos pendientes**

La participación ciudadana, ya puesta en práctica en las administraciones públicas, se recurre a que esta tenga un marco jurídico con el fin de darle ciertos principios de legitimidad, legalidad y en ocasiones transparencia.

Sin embargo, muchas veces se legisla en esta materia, pero se dejan retos pendiente o vacíos legales, tal ha sido el destino tanto de la Ley de

Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, así como de otros organismos.

Hay que señalar que no se están construyendo esfuerzos desde el ámbito gubernamental, pues hay convocatorias para integrar comisiones en el Ayuntamiento que pueden ser presididas por ciudadanos, así como Consejos de Concertación, tanto en el ámbito municipal como estatal, no obstante aquí hay dos situaciones especiales que se han observado.

La primera es que en ocasiones, el gobierno limita o crea un esquema participativo a modo, esto significa que sólo contemplan la participación de algunos sectores tanto de la sociedad civil como del ámbito académico, no quiere decir que este mal o sea un modelo fallido, pero como todo esfuerzo institucional éste no está exento de fallas o vicios. Lo anterior se ha manifestado en situaciones en las que algunos funcionarios públicos o ciudadanos pueden usar la información que generan estos órganos colegiados para algún beneficio personal, por encima del bien colectivo.

Este aspecto obedece al lamentable problema de la corrupción, que como sabemos no es exclusivo en un terreno local, sino que se ha trasladado al ámbito global, pues ejemplos hay muchos de este tipo de situaciones.

La segunda situación es que, independientemente de que se limite o condicione la participación ciudadana en las políticas públicas, se ha demostrado que de manera general hay un alto nivel de desconfianza en las

instituciones tanto gubernamentales como políticas, lo que a la vez trae como consecuencia una apatía generalizada del ciudadano y poco interés en la esfera de lo público.

Como consecuencias de lo anterior, se observa que pese a los esfuerzos que la autoridad haga, los espacios se generan, aunque sea a modo, pero se cae en un vicio de que al no existir interés, los gobiernos son libres de hacer y deshacer sin el consentimiento del pueblo, bajo el argumento expuesto en líneas anteriores.

#### **5.1.4 La participación de unos cuantos**

Por estas situaciones que dan luz en este diagnóstico de la participación, también se ha observado que al condicionar los mecanismos a capricho del gobernante, esto ha generado inconscientemente, una nueva élite o grupo de interés que bien puede estar ligado al ámbito económico.

Es decir, la mayoría de las convocatorias para integrar consejos consultivos en Querétaro, contemplan la participación de líderes de cámaras empresariales, profesionistas colegiados, sociedad civil entre otros organismos. No queremos concluir que la inclusión de estos sectores de sociedad sea un problema, pero también debe de replantearse estos esquemas y procurar una inclusión de otros grupos sociales que también merecen tener voz y voto en estos colegiados.

Tan sólo un ejemplo de la importancia de estos grupos para la agenda pública, en Querétaro durante el proceso electoral de 2015 a iniciativa del Consejo Consultivo Empresarial, se optó por crear un Observatorio Ciudadano Electoral, si bien la dinámica de este modelo puede ser temporal o no, este organismo ha continuado con actividades que promueven la Agenda Política más allá de una elección, en parte es de destacar estas iniciativas, no obstante que en su conformación siguen siendo los grupos empresariales y cámaras principalmente, aunque de igual modo se deben abrir espacios a otros sectores.

### **5.1.5 Propuestas y conclusiones**

Finalmente tras todo lo expuesto, podemos concluir, en primera instancia que la tendencia actual de la participación ciudadana en las políticas públicas si ha evolucionado, es destacable que la sociedad civil también busque proponer y promover su agenda política o iniciativas como el 3 de 3<sup>78</sup>, como también observar que los gobiernos al menos en el discurso cada vez se orientan a una dinámica de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno, que pueda verse reflejado en acciones que no dañen las finanzas públicas.

---

<sup>78</sup> Iniciativa 3 de 3: es una propuesta impulsada por la sociedad civil y el sector académico para que los políticos y servidores públicos transparenten su patrimonio personal, a fin de transparentar su actuar y de que la ciudadanía pueda asegurarse de que no haya conflicto de intereses, durante su función.

Los esfuerzos y la suma de voluntades son importantes, incluso se han tenido avances importantes, no obstante aún hay ciertos factores que obstaculizan un futuro viable, pues no todos los políticos ni funcionarios públicos quieren entrar en esta lógica, y si lo hacen es en ocasiones sólo por discurso político más que actos de congruencia, debemos ciudadanizar los consejos y el consenso, que estas figuras sean presididas por ciudadanos, no una autoridad, como se nota el rezago respecto a la Ley de Planeación, en la estructura del Copladeq e incluso en la poca claridad o ambigüedad de la Ley de Participación Ciudadana con respecto a mecanismos como plebiscito o consulta ciudadana.

Aunado a esto tenemos la crisis de confianza de la ciudadanía, lo que la hace más apática, por ello se deben replantear los mecanismos o buscar otros escenarios de actuación, como lo son las redes sociales, aunque no todo queda ahí, ya que si bien estas tecnologías digitales permiten que el individuo esté mayormente enterado de los asuntos públicos, en comparación con hace 10 años por ejemplo, también es importante el activismo ciudadano y la inseguridad de la información que se maneja.

Esto último quiere decir que la suma de esfuerzos deben ir más allá de una plataforma política o una asociación civil de acción ciudadana, que en el fondo es un trampolín o base electorera de un partido o candidato como las hay, sino que el activismo ciudadano debe fortalecerse a través de una base

apartidista y centrada en valores cívicos por encima de las convicciones políticas.

Para concluir, se debe trabajar en diversos frentes para que se empodere a la ciudadanía más allá del terreno político-electoral, y a su vez el coloquialmente, llamado *-ciudadano de a pie-*, pueda exigir a sus gobernantes que se conduzcan bajo los principios expuestos anteriormente, de tal manera, que contribuyan a un buen desarrollo de la administración y la política pública.

La Participación Ciudadana es el presente, en caso contrario, el ejercicio del gobierno no podrá desarrollar acciones creíbles y legítimas para la sociedad ya que no habría aceptación en sus propuestas. Por lo que regresando a la sociedad civil esta no debe estar ajena al Estado, sino que juega un papel importante, aunque también dependerá de tanto la autoridad como el ciudadano de que los mecanismos de incidencia en la toma de decisiones sean mayoritariamente inclusivos y no selectivos.



## **Bibliografía**

Aristóteles, Política, Madrid, Mesta, 2004.

Hobbes, T. Leviatán, Buenos Aires, Losada, 2011.

Locke, J. Ensayo sobre el gobierno civil, México, Gernika, 1995.

Rousseau, J.J. El contrato social, México, Gernika, 1997.

Weber M., Economía y Sociedad, Buenos Aires, Fondo de Cultura económica, 1992.

Easton D., Enfoques sobre Teoría Política, Buenos Aires, Amorrotú, 1969

Rawls J., El liberalismo político, México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Merino M., El futuro que no tuvimos, México, Planeta, 2012.

Merino M., La participación ciudadana en la democracia, Cuaderno de divulgación, México, Instituto Federal Electoral, 1991.

Sartori G., La democracia en 30 lecciones, México, Random House, 2009.

Sartori G., ¿Qué es la democracia?, México, UNAM, 1997.

Canto Chac M., Participación ciudadana en las Políticas Públicas, México, Siglo Veintiuno, 2011.

Richter Morales U., Manual del Poder Ciudadano, México, Océano, 2011.

Ziccardi, A. Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, México, Porrúa, 1998

### **Fuentes Virtuales**

Cunill N., Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Caracas, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, artículo consultado en: [http://www.probidadenchile.cl/ver\\_articulo.php?art=92&cat=2](http://www.probidadenchile.cl/ver_articulo.php?art=92&cat=2)

Berruecos L., La sociedad civil: reflexiones e interpretaciones teóricas, consultado en [http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/articulos/12-597-8565zqk.pdf](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/12-597-8565zqk.pdf)

Dahl R., Democracy and its Critics, consultado en: [http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2245&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2245&context=faculty_scholarship)

Tahar Chaouch M., Crisis de la representación política y democratización en México: de la generalidad y especialidad del caso (2002/2006), consultado en: <http://www.redalyc.org/pdf/3596/359633171002.pdf>

Flisfisch A., “Gobernabilidad y consolidación democrática” (1987) en [http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm](http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm)

Documento de trabajo Participación Ciudadana y la figura de Consejos en México, (2006), elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, consultado en:

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1214176//archivo>

Plan Municipal de Desarrollo de Querétaro 2015-2018, consultado en:

<http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/contenido.aspx?q=fhHPSp4GXIQb5RwPYA+4myDXx2Fyn1qk>

Nota: Páginas consultadas entre el 20 y 24 de abril de 2016.