

Temas estratégicos 75

o c t u b r e
2 0 1 9

➤ Políticas de participación ciudadana: Reflexiones sobre el caso de México

La ampliación de los espacios de participación para la ciudadanía ha sido una preocupación constante en el estudio de lo público. El desencanto y la desconfianza hacia las instituciones ha evidenciado la urgente necesidad de establecer canales de vinculación entre autoridades y la sociedad. En este contexto, se han diseñado e implementado distintos instrumentos para abonar al involucramiento ciudadano en el espacio público, particularmente para generar condiciones más favorables para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones sobre la forma en la que se plantea resolver los problemas que le afectan directamente. La participación ciudadana constituye, sin duda, uno de los aspectos que más atención inmediata requiere en el contexto del fortalecimiento democrático.

Así, este documento presenta una serie de discusiones sobre las políticas de participación y los esfuerzos que, en esta materia, se identifican actualmente en el caso mexicano. El texto se divide en tres apartados. El primero incorpora una revisión teórica de la participación ciudadana, sus alcances y los principales instrumentos que se han diseñado en esta materia. El segundo apartado se centra en el caso mexicano a partir de describir las acciones promovidas, tanto desde el Gobierno Federal como desde el Instituto Federal Electoral (INE), para ampliar la participación ciudadana. Desde ambas arenas, ha sido posible identificar distintos instrumentos que dan cuenta de la importancia de adoptar un enfoque de gobernanza ante un problema público tan agudo como el debilitamiento de las instituciones democráticas. Finalmente, a partir de lo observado en el caso de México se presentan algunas reflexiones orientadas a fortalecer estos esfuerzos.

1. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los distintos mecanismos que existen para promover la participación ciudadana están, fundamentalmente, cimentados en la idea de que estos permiten fortalecer la democracia al ampliar los canales de acceso a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos (Serrano, 2011). En este contexto, es innegable que esta participación no ocurre en automático, por el contrario, requiere la ejecución de acciones deliberadas para conseguir este propósito.

Así, la promoción de la participación ciudadana contempla un conjunto de esfuerzos y recursos

específicamente dirigidos a ampliar los espacios de interacción entre gobernantes y gobernados. Para abordar este tema, es indispensable conceptualizar la participación ciudadana, la cual puede entenderse como:

la acción colectiva de los actores sociales e institucionales, de integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión (Llancar, 2008: 181).

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 75

POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: REFLEXIONES SOBRE EL CASO DE MÉXICO

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

Autores como Carmona han abonado a la definición de este concepto al plantearlo desde una perspectiva de mayor involucramiento en todo el proceso de políticas públicas. Desde esta visión, la participación ciudadana se concibe como una estrategia...

...que fomenta la interacción entre actores sociales representantes de las organizaciones comunitarias y de las diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para, conjuntamente, analizar los problemas y necesidades de la población y planificar, llevar a cabo y evaluar las políticas, los planes y programas para su resolución (Carmona, 2016: 36).

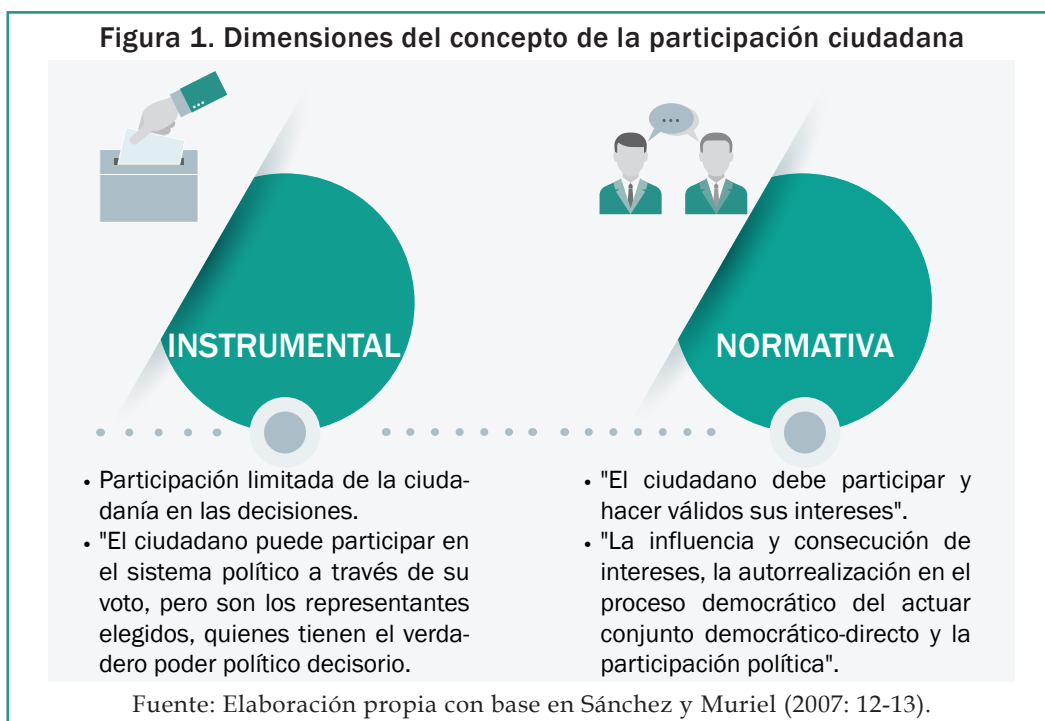
La participación ciudadana, por tanto, se ha identificado como un instrumento relevante para un propósito aún más ambicioso: el fortalecimiento de la democracia. De ahí que, en distintos contextos, incluyendo América Latina, desde hace décadas se hayan iniciado procesos para diseñar e implementar instrumentos de participación para distintos sectores de la sociedad (Welp y Ordóñez, 2017). La intención principal era, fundamentalmente, incrementar la legitimidad de las decisiones públicas. La implementación de estas medidas "se impulsó entonces con la intención de que funcionasen como canales alternativos y/o complementarios de las tradicionales instituciones electorales y partidarias en situación crítica" (Eberhardt, 2015: 85).

El desarrollo de instrumentos para la participación ciudadana, por consiguiente, ha adquirido relevancia en los últimos años, llevando la atención a la valoración de la efectividad de estos para mejorar el nivel de involucramiento de la sociedad en el espacio público. Autores como Canto (2008) reconocen que existe una paradoja interesante en lo que concierne a la participación...

por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación; pero, por el otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano (Canto, 2008: 10-11).

Ante esto, es pertinente aludir a las diferentes dimensiones del concepto de participación ciudadana precisamente porque, a partir de esta distinción, será posible identificar el alcance que pueden tener las políticas en esta materia. Lo anterior considerando que la efectividad en la práctica de los instrumentos para la participación está afectada no sólo por la pertinencia de su diseño, sino por las condiciones existentes para que la ciudadanía pueda ejercer este derecho.

De acuerdo con Sánchez y Muriel (2007) existen dos dimensiones clave: instrumental y normativa (fig. 1).



Teniendo en consideración esta diferencia es posible identificar el alcance que pueden tener los instrumentos de participación ciudadana, a partir de comprender en qué medida estos permiten un involucramiento más o menos activo en la toma de decisiones sobre lo público. No obstante, como señala Ziccardi (2004), estos mecanismos deben contar procesos claros que normen adecuadamente la relación entre los participantes.

El diseño de estos instrumentos, cuyo objetivo central es ampliar los espacios de participación en lo público, no pueden ocurrir bajo una lógica de aislamiento de otras estrategias de fortalecimiento democrático. Esto significa que, adicional a los esfuerzos que se realicen para establecer canales de participación, estos deben integrarse en una política más comprehensiva (ver figura 2).



Lo anterior evidencia la importancia de desarrollar políticas de participación ciudadana que trasciendan la lógica de ejercicios específicos como la promoción del voto. En este sentido,

Portillo clasifica los tipos de participación en tres categorías: 1) procedimientos de planeación y presupuestales; 2) cogestión ciudadana y 3) mecanismos de democracia directa (tabla 1).

Tabla 1. Formas de participación ciudadana

Procedimientos de planeación y elaboración presupuestal	Como parte central del quehacer gubernamental se requiere ampliar la participación en estos temas.
Cogestión ciudadana	Participación directa en programas o políticas.
Mecanismos de democracia directa	“Es el pronunciamiento directo de la ciudadanía ante medidas de gobierno concretas ya tomadas o por tomarse”.

Fuente: Elaboración propia con base en Portillo (2004: 109).

Otros autores como Díaz (2017) realizan esta distinción a partir de dos tipos de procesos encaminados a la participación: de consulta y de involucramiento. Bajo esta óptica, el primer tipo está orientado a fortalecer el proceso de toma de decisiones; el segundo, por su parte, conlleva mecanismos de negociación y de conciliación de intereses lo que, operativamente, implica alcanzar niveles de participación más extensos y representativos. En ambos casos, el diseño de estos instrumentos debe orientarse a ampliar los canales de incidencia de la ciudadanía en el espacio público. En cierta medida, como Díaz señala...

Si se emplean bien, las estrategias para incorporar la participación ciudadana directa pueden ser un medio para corregir las fallas de la democracia representativa; es decir, la limitada capacidad de influencia que los ciudadanos tienen sobre la hechura de las políticas públicas que les afectan una vez que han elegido a los responsables de diseñarlas e implementarlas (Díaz, 2017: 367).

Ahora bien, el alcance y el tipo de mecanismo de participación que decida implementarse puede derivar en la institucionalización de múltiples

acciones dirigidas a este propósito, las cuales, como cualquier otro tipo de acción pública, demanda la utilización de recursos y la conjunción de esfuerzos. Dentro de este universo de mecanismos de participación, es útil referirse a la tipología propuesta por Font para entender estas distintas caracterizaciones que pueden presentar los instrumentos de participación ciudadana (tabla 2).

Asimismo, el propio desarrollo de este tipo de instrumentos pone el énfasis en la discusión sobre la importancia de que se conviertan en prácticas institucionalizadas, es decir, que no constituyan esfuerzos aislados y de poco alcance que, en consecuencia, tengan efectos limitados en la consecución de sus objetivos.

Por lo anterior, el tema de la institucionalización cobra relevancia. La ejecución de acciones derivadas de los instrumentos de participación ciudadana “implica transformaciones en las reglas formales, en las relaciones de poder y de intereses, en los incentivos sociales, en las oportunidades y capacidades de los actores” (Villarreal, 2009: 420).

Tabla 2. Tipología de mecanismos de participación ciudadana

Mecanismo	Objetivo	Ejemplos
1. Mecanismos de consulta a las comunidades	“...establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles”.	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos • Comisiones
2. Mecanismos deliberativos	“... combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones [...] estos mecanismos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que ello deje de ser cierto y este ciudadano pueda participar aportando sus necesidades y su sentido común, pero también aquellos conocimientos con los que no cuenta normalmente”.	Sin énfasis en la representación:
		Con énfasis en la representación:
3. Mecanismos de democracia directa	“...extender la participación y hacerla llegar al máximo posible de ciudadanos.”	<ul style="list-style-type: none"> • Círculos de estudio • Foros temáticos • Conferencias de consenso • Grupos de enfoque • Encuestas deliberativas • Jurados ciudadanos • Paneles ciudadanos • Referéndums • Asambleas • Posibles usos de la teledemocracia

Fuente: Elaboración propia con base en Font (2004: 23-42).

Esto, además, se vincula con las ideas sobre de dónde surgen las iniciativas para incentivar la participación. Estas pueden ser producto de la acción gubernamental o, por el contrario, pueden surgir directamente de una inquietud ciudadana (Castillo, 2017). El primer caso es precisamente el que ocupa a este texto. El diseño e implementación de una política de participación ciudadana puede tomar distintas formas en función del objetivo que persiga y del alcance que se haya previsto para ésta.

Los distintos instrumentos a los que se alude en la literatura (ver Font, 2004; Portillo, 2004; Ziccardi 2004) representan únicamente mecanismos para, de manera focalizada, llevar a cabo ejercicios de participación ciudadana. No obstante, el desarrollo de una política de esta naturaleza implica una visión de mayor alcance y, especialmente, de largo plazo.

Desde la óptica de la gobernanza, el rol de la ciudadanía ha cobrado, por tanto, mayor relevancia como un actor clave en todo el proceso de políticas públicas. Esto transforma la conceptualización del ciudadano como un ente predominantemente pasivo para dotarlo de las herramientas necesarias para ejercer cabalmente su participación en los asuntos públicos. Esto incrementa la complejidad de las políticas dirigidas hacia este propósito dado que, como señala Aguilar es necesario mostrar...

que la participación democrática no va entendida sólo del lado de la demanda de bienes, servicios y oportunidades, sino del lado de la

oferta, de la oferta de recursos, conocimientos, capacidades, autoridad intelectual y moral, tiempo de los ciudadanos (Aguilar, 2016: 93).

Esto incrementa la complejidad de las políticas de participación ciudadana por dos razones principales. La primera porque estas políticas no sólo deben estar orientadas a promover que las distintas organizaciones públicas creen espacios de interacción con la sociedad, sino también a fortalecer las capacidades de la sociedad para participar y para ejercer de forma efectiva este derecho. La segunda se refiere a que, como cualquier otra política pública, aquéllas relativas a la participación ciudadana demandan el uso de recursos públicos (financieros, materiales, humanos) y, por tanto, deben acompañarse de instrumentos de monitoreo y evaluación que permitan generar sistemáticamente evidencia sobre distintas dimensiones tales como eficiencia, eficacia y efectividad, por mencionar algunas, a partir de la cual sea posible hacer ajustes.

Tras esta revisión teórica, en la siguiente sección se discuten dos ejemplos del caso mexicano en donde se han diseñado y ejecutado acciones dirigidas a incorporar la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas. El primero se refiere a las acciones que ha implementado el Gobierno Federal a través de instrumentos como la consulta popular y la contraloría social. El segundo caso alude a la Estrategia Nacional de Educación Cívica (ENCCÍVICA) promovida por el Instituto Nacional Electoral (INE).

2. LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

a) Acciones promovidas desde el Gobierno Federal

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024) como el documento marco que guía el diseño de las políticas públicas promovidas desde el ámbito federal, constituye el principal referente para comprender el enfoque que se ha otorgado a la participación ciudadana como un medio para el fortalecimiento democrático. Dentro del PND, el tema se inserta dentro del concepto de democracia participativa...

Nos dotaremos de una democracia participativa para socializar el poder político e invo-

lucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales. Tal es el sentido de mecanismos como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica de mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación. Reivindicamos el principio de que el gobierno mande obedeciendo y queremos una sociedad que mandando se obedezca a sí misma (DOF, 12/07/2019: 5).

Se reconoce de forma explícita que...

no es suficiente con que la sociedad esté informada y atenta; debe, además, participar e involucrarse en las decisiones relevantes de

quienes la representan en la función pública; debe borrarse para siempre la separación entre el pueblo y el gobierno (DOF, 12/07/2019: 9).

Como parte de las acciones dirigidas a este propósito que se plantean en el PND 2019-2024, se encuentran la promoción de medidas como la revocación de mandato y la consulta popular. Ambos mecanismos requieren la intervención del Poder Legislativo para establecer las particularidades de su regulación. Actualmente, las reformas a artículos Constitucionales relativas a estos instrumentos se discuten en el Congreso mexicano.

No obstante, en el caso de la consulta popular, existe la Ley Federal de Consulta Popular que identifica esta figura como “el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional” (art. 4). Es en este ordenamiento en donde se establecen los procesos para su “organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular” (art. 2). No obstante, en los últimos meses se ha identificado la necesidad de modificar algunos de los elementos de la legislación para llevar a cabo estos ejercicios.¹

Al respecto, el dictamen sobre la *Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular y revocación de mandato* se refiere a estos instrumentos como indispensables para

...la transformación democrática de régimen político, al mismo tiempo funciona para cultivar una cultura participativa en las personas y en las organizaciones sociales (Senado de la República, 10/10/2019: 2).

En el marco de la discusión de esta minuta en el Senado de la República se incorporaron algunos cambios a la propuesta enviada por la Cámara de Diputados. En lo relativo a la consulta popular se destacan los siguientes cambios:

- Se incorporó el aspecto regional en los temas de trascendencia sujetos a consulta popular (art. 35 fracc. VIII).
- En el caso de temas regionales podrán solicitar la consulta los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan.
- Se señala que no podrán ser objeto de consulta popular... “la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular [...] las obras de infraestructura en ejecución”
- Se agregó que las consultas populares se realizarán el primer domingo de agosto.

En este sentido, destaca el tema de “las obras de infraestructura en ejecución” como uno de los objetos sobre los cuales no puede promoverse una consulta popular, dado que proyectos como el Aeropuerto en Santa Lucía y el Tren Maya han sido cuestionados por distintos sectores.² Lo anterior se suma al hecho de que la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco, un proyecto iniciado desde 2015, fue sometido a consulta pública en 2018 y cuyo resultados – cuestionados también por la informalidad de la consulta – derivaron en la suspensión de la obra.³

En el caso de la revocación de mandato del Presidente de la República, la minuta discutida en el Senado de la República destaca lo siguiente:

- Será convocado por el Instituto Nacional Electoral (INE a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al **tres por ciento** de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos **diecisiete entidades federativas** y que representen, como mínimo, el **tres por ciento** de la lista nominal de electores en cada una de ellas.

1 Sobre este tema se sugiere ver: Gris Legorreta, P. C., S. Ramírez y D. Orozco (2019). *Consulta a pueblos y comunidades indígenas en el marco del proyecto del Tren Maya*, No. 71, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4450>

2 Ver, por ejemplo: “Aeropuerto en Santa Lucía y Tren Maya, sin atractivo para empresarios turísticos”. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/aeropuerto-en-santa-lucia-y-tren-maya-sin-atractivo-para-empresarios-turisticos-wttc/> “La consulta sobre el aeropuerto de México tensa la relación entre López Obrador y los empresarios”. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/10/23/actualidad/1540328737_866495.html

3 Ver: “Resultados consulta México Decide: mayoría de votantes rechaza construir el nuevo aeropuerto”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46015692>

- Se podrá solicitar **en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año** del periodo constitucional.
- Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanas y ciudadanos inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.
- Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

De forma adicional a las figuras de la consulta popular y la revocación de mandato, en el PND 2019-2024 se alude a la participación ciudadana en distintas políticas sectoriales. Por ejemplo, en lo relativo a seguridad pública, se prevé la participación ciudadana en el desarrollo del nuevo modelo policial y en la prevención del delito. En temas de bienestar, la participación de la sociedad se establece como base para definir la política social.

En este sector destaca la figura de la contraloría social, prevista desde la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) promulgada en 2004 y en donde, específicamente el artículo 64 señala:

Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

En el reglamento de dicha ley, el artículo 68 establece la obligatoriedad de incluir esta figura en las reglas de operación de los programas sociales. En la actualidad, por ejemplo, el programa *Jóvenes construyendo el futuro*, si bien no cuenta aún con reglas de operación, contempla la figura de la contraloría social en los lineamientos que rigen su funcionamiento. Además, cabe señalar que, desde 2016, la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitió el *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social*, documento en el que se especifican los procesos que norman este tipo de participación. En particular, destaca lo

relativo a la conformación y funcionamiento de los Comités de Contraloría Social. Un elemento importante es que, aun cuando existe el diseño institucional para que la sociedad lleve a cabo esta función, existe poca información sobre la efectividad de este mecanismo, especialmente en un contexto adverso para sociedad civil organizada (ver Gris Legorreta y Ramírez, 2019; Sarabia y Lezama, 2016).

Al respecto, es importante referirse al trabajo de Hevia *et al.* (2011) acerca de los consejos consultivos e instancias públicas de deliberación, conceptualizados como espacios de discusión entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Los autores en este estudio identificaron 409 órganos colegiados de deliberación en México a partir del análisis de leyes y reglas de operación de programas federales. Dentro de los hallazgos más relevantes sobre estas otras figuras de participación ciudadana señalaron que estas...

son relativamente abundantes, pero son opacas [...] en su mayoría se limitan a la participación de actores intragubernamentales, y que las instancias con inclusión de actores no gubernamentales se concentran en funciones de consulta y operación de los programas, es decir, instancias donde no existe la distribución de poder y se restringe la deliberación al acceso a la voz pero no al voto (Hevia *et al.*, 2011: 80).

Si bien se han realizado esfuerzos en este tema desde el ámbito federal y la participación ciudadana está incorporada en la agenda del Ejecutivo y del Legislativo, pareciera que la discusión está en identificar estrategias claras para potenciar la efectividad de estos instrumentos, evitando que la participación ciudadana esté acotada y que, por tanto, no tenga una incidencia real en las decisiones públicas. El gran desafío sigue siendo mejorar la confianza en las instituciones públicas y generar incentivos para la participación.

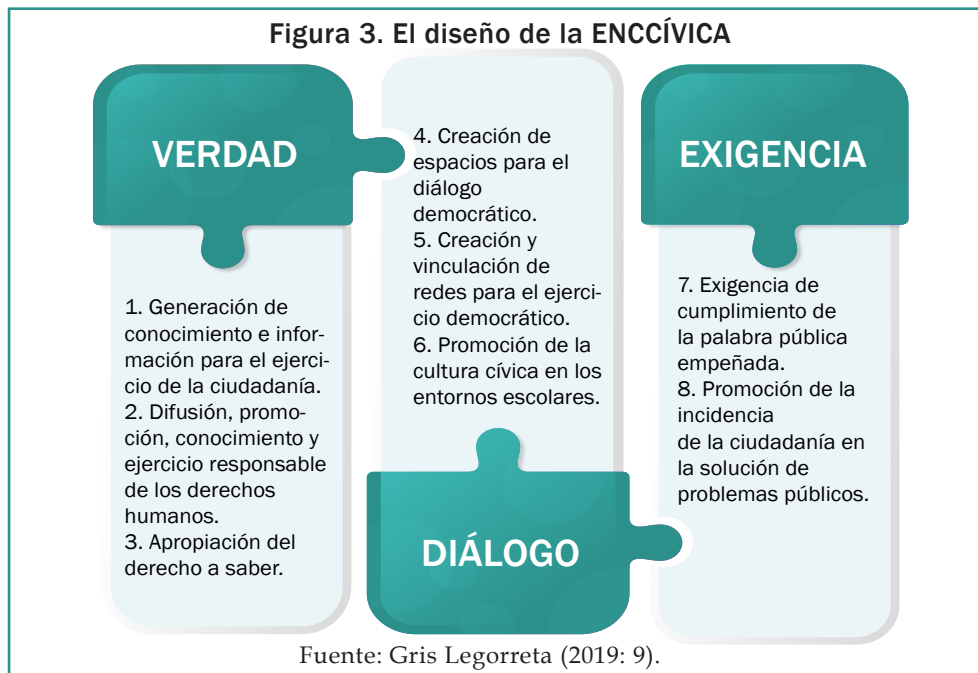
b) El caso de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA)

La ENCCÍVICA, desarrollada por el Instituto Nacional Electoral, constituye un instrumento para la promoción de la cultura cívica cuyo diseño está basado en un enfoque de políticas públicas. A diferencia de las acciones descritas en el apartado anterior, la ENCCÍVICA, desde su concep-

ción, tuvo un enfoque de integralidad orientado a la atención de un problema público claramente identificado: “La debilidad de la cultura democrática” (INE, 2016: 26). La caracterización de dicho problema fue resultado de un exhaustivo diagnóstico en el cual se valoraron distintas dimensiones que han contribuido a este debilitamiento.

A partir de este diagnóstico, se identificó que, para el fortalecimiento de la cultura democrática, es necesaria “la apropiación del espacio público por las y los ciudadanos sobre la base

de tres ejes: verdad, diálogo y exigencia” (INE, 2016: 26). En este tenor, la Estrategia se diseñó bajo una lógica de que este proceso demanda la participación de múltiples actores, es decir, bajo un enfoque de gobernanza (Figura 3).⁴ Con esta premisa, se asume que las acciones enmarcadas en la ENCCÍVICA deberán ser ejecutadas, no sólo por el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs), sino por un amplio conjunto de actores que incluya, entre otros, a las autoridades federales y locales, la academia y la sociedad civil.



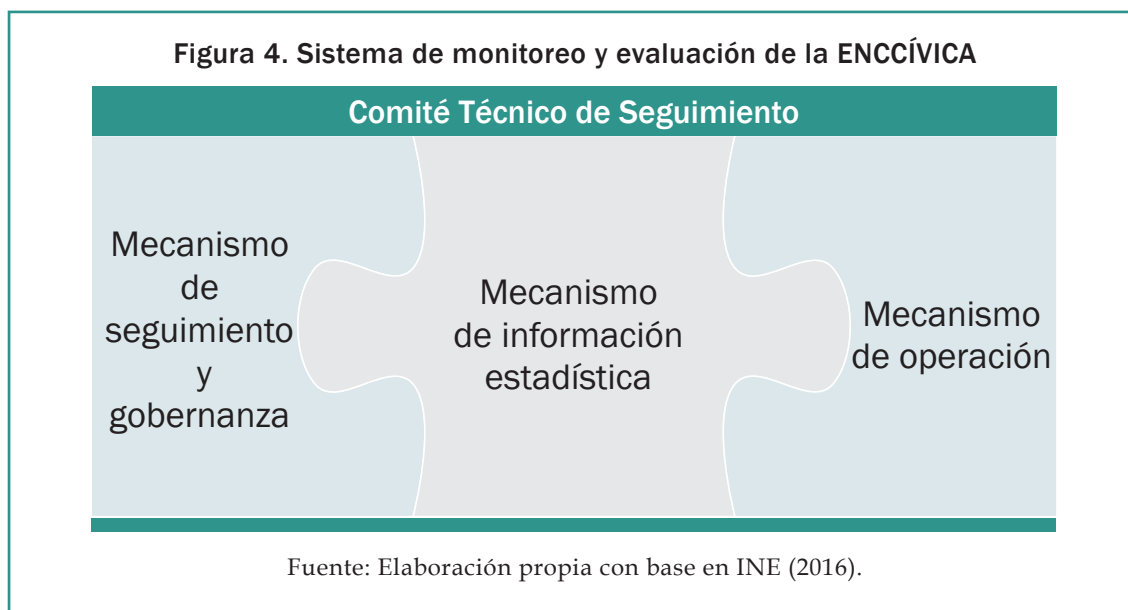
Como se observa en la Figura 3, en cada uno de los tres ejes se plantean una serie de líneas de acción para guiar la implementación de la Estrategia. Lo anterior deriva en un conjunto de actividades por desarrollar dirigidas al cumplimiento del fin de la ENCCÍVICA. Por ejemplo, para la línea de acción “Apropiación del derecho a saber” (eje de verdad) se contemplan actividades como:

- Promover “glosas ciudadanas” en formatos abiertos, difundidos en medios de comunicación y en redes sociales, para entablar un diálogo acerca de los resultados alcanzados por las diversas administraciones.
- Proporcionar información de calidad sobre los candidatos durante los procesos electo-

rales. Esta información habrá de incluir, al menos, currículo y trayectoria del candidato, método de designación, datos de contacto (Twitter, correo), propuesta y plan de trabajo. Además, las y los candidatos podrán dar a conocer las versiones públicas de su declaración patrimonial, de intereses y fiscal (INE, 2016: 312).

Un elemento importante que destaca de la ENCCÍVICA es que su diseño incorporó herramientas de monitoreo y evaluación para las acciones previstas en esta estrategia. Dicho sistema de monitoreo y evaluación se compone de tres mecanismos que, en conjunto, tienen como objetivo generar evidencia sobre su cumplimiento y la efectividad (Figura 4).

⁴ De acuerdo con Aguilar, gobernanza “significa un cambio del proceso / modo / patrón de gobierno, que es bien entendido y formulado como el paso de un centro a un sistema de gobierno (“governance system”, PNUD), en el que se requieren, activan y conjuntan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales” (Aguilar, 2010: 30)



Este conjunto de instrumentos plantea la recolección sistemática de evidencia que permita medir distintas variables de la Estrategia. El *Mecanismo de seguimiento y gobernanza* está compuesto por el INE, los OPLEs y los partidos políticos para constituir un espacio que favorezca la adopción de compromisos para la implementación de la ENCCÍVICA. El *Mecanismo de información estadística*, por su parte, es un conjunto de indicadores para monitorear los resultados de la Estrategia con base en criterios objetivos y comparables en el tiempo. El *Mecanismo de operación* es un instrumento predominantemente orientado a generar información sobre las distintas acciones ejecutadas en el marco de la ENCCÍVICA en temas como actividades cotidianas y costos. Finalmente, el *Comité Técnico de Seguimiento* es un grupo de especialistas en la materia cuya función principal es sistematizar e informar sobre los avances obtenidos.

Si bien hasta el momento se han implementado pocas actividades derivadas de esta estrategia, por ejemplo, *Diálogos para una cultura cívica*, en coordinación con los OPLEs, pareciera ser, hasta

ahora, modesto el avance obtenido, fundamentalmente porque el resto de los actores previstos en este enfoque de gobernanza han tenido poco nivel de involucramiento...

A pesar de que se han documentado avances en la implementación de la Estrategia, se han advertido también importantes riesgos en materia de coordinación, recursos y capacidades de los ejecutores. Puesto que su diseño involucra actores provenientes de distintas arenas, el desafío radica en alinear los intereses —muchas veces divergentes— hacia el cumplimiento del objetivo de la ENCCÍVICA (Gris Legorreta, 2019: 13).

El punto que destacar del caso de la ENCCÍVICA es que, a diferencia de otros instrumentos de promoción de la participación ciudadana implementados por el INE, esta estrategia es novedosa por su enfoque de política pública en un contexto de gobernanza. El reto radica, por tanto, en que estas acciones dirigidas al fortalecimiento democrático puedan efectivamente llevarse a cabo bajo un rol del INE más de articulador que de operador.

REFLEXIONES FINALES

Es innegable la importancia de la participación en el proceso de fortalecimiento de las democracias. Desde distintos ámbitos, se han promovido esfuerzos para incorporar a la ciudadanía en las decisiones públicas; sin embargo, sigue predominando en México un sentimiento de desencanto y poca credibilidad en las instituciones públicas. En la actualidad, es posible identificar que el tema de la participación está presente en la agenda pública tanto del Ejecutivo como del Legislativo, en especial, con las discusiones sobre las figuras de la revocación de mandato y la consulta popular.

En este texto se han descrito, de forma general, los instrumentos de participación ciudadana más relevantes en el ámbito federal. La contraloría social, por ejemplo, constituye un mecanismo ya inherente a la operación de los programas sociales. A pesar de esto, existe poca

evidencia sobre la efectividad de estos mecanismos en la práctica. Otros esfuerzos como la ENCCÍVICA, promovida por el INE, destacan por tener un diseño de política pública robusto y basado en un diagnóstico sólido sobre el problema de la fragilidad democrática en el país. No obstante, en este caso también existen resultados modestos y avances limitados dado que su operación no ha logrado consolidarse como un instrumento de gobernanza que amplíe el compromiso y la responsabilidad de esta tarea para otros actores dentro y fuera de la esfera gubernamental. El tema pendiente, por lo tanto, lo constituye no la ausencia de mecanismos para promover la participación, sino su efectividad y la capacidad para que estos mecanismos gocen de plena legitimidad, algo que se ha cuestionado, por ejemplo, en las consultas populares recientes.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza* (Conferencias Magistrales. Temas de la Democracia núm. 25). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Canto, M. (2008). "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo" en *Política y Cultura* 24, pp. 9-37.
- Carmona, S. (2016). "Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política?" en *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional* 66, pp. 29-60.
- Castillo, M. (2017). "El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas" en *Revista CS* 23, pp. 157-180.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (12/07/2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Díaz, A. (2017). "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas" en *Gestión y Política Pública* XXVI (2), pp. 341-379.
- Eberhardt, M. L. (2015). "Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción" en *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 17 (33), pp. 83-106.
- Elizalde, A. (2001). "Democracia Representativa y Democracia Participativa" en *INTERAÇÕES Revista Internacional de Desenvolvimento Local* 1 (2), pp. 27-36.
- Font, J. (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías" en A. Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 23-42.
- Gris Legorreta, P. C. (2019). "La ENCCÍVICA y las políticas de participación ciudadana" en *Gaceta Electoral* 57, pp. 9-14.

- Gris Legorreta, P. C. y S. Ramírez (2019). "El rol de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas". Nota Estratégica 49, disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4432>
- Gris Legorreta, P. C., S. Ramírez y D. Orozco (2019). Consulta a pueblos y comunidades indígenas en el marco del proyecto del Tren Maya, No. 71, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4450>
- Hevia, F.; S. Vergara-Lope y H. Ávila (2011). "Participación ciudadana en México: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal" en *Perfiles Latinoamericanos* 38, pp. 65-88.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2016a). Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Disponible en: <https://goo.gl/XdAUft> [03/03/2019].
- _____ (2016b). Plan inicial de implementación 2017. Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Disponible en: <https://goo.gl/Yu76Nw> [03/03/2019].
- _____ (2018a). Tercer informe trimestral de la ENCCÍVICA 2018. Avances en el Programa Anual 2018 de Actividades de Implementación y Evaluación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Disponible en: <https://goo.gl/XheUVm> [03/03/2019].
- _____ (2018b). Segundo informe trimestral presentado por el Comité Técnico de Seguimiento para el Acompañamiento en el Diseño e Implementación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Disponible en: <https://goo.gl/tSZRoF> [03/03/2019].
- _____ (2017). Primer año de implementación de la ENCCÍVICA (2017): balance y recomendaciones que presenta el Comité Técnico de Seguimiento para el acompañamiento en el diseño e implementación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la ENCCÍVICA, con la colaboración de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Disponible en: <https://goo.gl/6wpUUB> [03/03/2019].
- Llancar, C. A. (2007). "Sociedad civil y participación ciudadana - cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones" en *INTE-RAÇÕES Campo Verde* 9 (2), pp. 181-188.
- Sánchez, C. A. y J. H. Muriel (2007). "¿Participación Ciudadana en la Democracia?" en *Univ. Sergio Arboleda* 7 (12), pp. 11-30.
- Sarabia, E. J. y L. Lezama (2016). "La contraloría social como mecanismo de transferencia del poder público" en *Orinoco. Pensamiento y Praxis* 7, pp. 43-50.
- Senado de la República (10/10/2019). "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y se adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular y revocación de mandato". Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3937018_20191015_1571264900.pdf
- Serrano, A. (2011). "La participación ciudadana en México" en *Estudios Políticos* 34, pp. 93-116.
- Villarreal, M. T. (2009). "Participación y Gestión Pública en Nuevo León, México" en *Revista Enfoques* VII (11), pp. 417-439.
- Welp, Y. y V. Ordóñez (2017). "La democracia directa a debate: procesos y mecanismos de participación ciudadana" en *RECERCA, Revista de Pensament I Anàlisi* 21, pp. 9-14.
- Ziccardi, A. (2004). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local" en A. Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 245-272.

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este reporte:

Gris Legorreta, P. C. (2019), *Políticas de participación ciudadana: Reflexiones sobre el caso de México*, Temas Estratégicos No. 75, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.