

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Evaluación de las obras públicas en gobiernos locales en México: desafíos de las políticas públicas de participación ciudadana

Evaluation of public issues in local governments in Mexico: challenges of public policies for citizen participation

Louis Valentin Mballa

Arturo Bermúdez Lara

Sumário

PARTE 1: POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS GERAIS	18
UM MODELO POLÍTICO DE IMPLEMENTAÇÃO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS PAPÉIS DO DIREITO E DOS JURISTAS	20
William H. Clune III	
EVALUACIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS EN GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO: DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	83
Louis Valentin Mballa e Arturo Bermúdez Lara	
PATERNALISMO LIBERTÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERVENÇÃO E TRANSPARÊNCIA	105
Marcia Carla Pereira Ribeiro e Victor Hugo Domingues	
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E COVID-19	121
LIMITES E POSSIBILIDADES PARA O USO SECUNDÁRIO DE DADOS PESSOAIS NO PODER PÚBLICO: LIÇÕES DA PANDEMIA	123
Miriam Wimmer	
EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NOS SETORES INDUSTRIAIS BRASILEIROS: SUGESTÕES PARA A CRISE DA COVID-19	144
Michelle Márcia Viana Martins e Chrystian Soares Mendes	
COMPLIANCE EM TEMPOS DE CALAMIDADE PÚBLICA: ANÁLISE SOBRE A FLEXIBILIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES DURANTE O ENFRENTAMENTO DA COVID-19 NO BRASIL	169
Luciana Cristina da Conceição Lima, Alcindo Fernandes Gonçalves, Fernando Cardoso Fernandes Rei e Cláudio Benvenuto de Campos Lima	
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E ACCOUNTABILITY	188
ACCOUNTABILITY E DESENHO INSTITUCIONAL: UM “PONTO CEGO” NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO	190
Danielle Hanna Rached	
ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO	211
Eduardo Jordão e Luiz Carlos Penner Rodrigues da Costa	

O CONTROLE E A AVALIAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS POR DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO BRASIL	243
Vinicius Garcia e Carlos Araújo Leonetti	
4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE SAÚDE	266
A LIVRE OPÇÃO PELA CESARIANA: UM “NUDGE ÀS AVESSAS”	268
Bruna Menezes Gomes da Silva e Júlio Cesar de Aguiar	
AUTISMO: ASPECTOS JURÍDICOS DA ACESSIBILIDADE E RESPEITO	283
Fabiana Barrocas Alves Farah e Danilo Fontenele Sampaio Cunha	
SAÚDE E DOENÇAS RARAS: ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO AO TRATAMENTO E SUAS LIMITAÇÕES.....	301
Danilo Henrique Nunes e Lucas de Souza Lehfeld	
5. OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM ESPÉCIE	318
REGULAÇÃO DAS ÁGUAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DA PRODUÇÃO NORMATIVA DOS ÓRGÃOS REGULADORES FEDERAIS	320
Bianca Borges Medeiros Pavão, Natasha Schmitt Caccia Salinas e Thauany do Nascimento Vigar	
“LET THE ALGORITHM DECIDE”: IS HUMAN DIGNITY AT STAKE?.....	343
Marcela Mattiuzzo	
DAS ACEPTÕES DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS ÀS VOZES SILENCIADAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	371
Thaís Araújo Dias e Monica Mota Tassigny	
PLANEJAMENTO FAMILIAR: “INIMIGO” A SER COMBATIDO, “ALIADO” LIBERTADOR OU FALSO “AMIGO”?	395
Vinicius Ferreira Baptista	
A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE COMO OFENSA AOS DIREITOS HUMANOS	419
William Timóteo e Ilzver de Matos Oliveira	
ANÁLISE CÊNICA DOS FEMINICÍDIOS EM CURITIBA: PROPOSTAS PREVENTIVAS E REPRESSIVAS	433
Ticiane Louise Santana Pereira, Octahydes Ballan Junior e Antonio Henrique Graciano Suxberger	
ORIGIN AND CONSEQUENCES OF THE WAR ON DRUGS. FROM THE UNITED STATES TO ANDEAN COUNTRIES	451
Silvio Cuneo e Nicolás Oxman	

TRABALHO DECENTE: COMPORTAMENTO ÉTICO, POLÍTICA PÚBLICA OU BEM JURIDICAMENTE TUTELADO?	471
Silvio Beltramelli Neto e Mônica Nogueira Rodrigues	
EL FINAL DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS DEL CICLO POLÍTICO DEL PROYECTO DESTINOS INDUCTORES PARA EL DESARROLLO TURISTICO REGIONAL (DIDTR) – BRASIL	496
María Belén Zambrano Pontón, Magnus Luiz Emmendoerfer e Suely de Fátima Ramos Silveira	
ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS DE ICMS: ESTUDO DE CASO DA VIABILIDADE DO USO DE DLT EM NOTA FISCAL ELETRÔNICA	520
Danielle Mendes Thame Denny, Roberto Ferreira Paulo e Fernando Crespo Queiroz Neves	
PARTE 2: TEMAS GERAIS	549
A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO AO ALIMENTO NO PLANO INTERNACIONAL	551
Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff	
GRUPOS VULNERABLES DE ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) ¿EN QUIÉN PODRÍA Y DEBERÍA ENFOCARSE EN BASE A LA DOCTRINA Y A LA EXPERIENCIA COMPARADA IBEROAMERICANA?	571
Juan Pablo Díaz Fuenzalida	
EL SUFRAGIO ELECTRÓNICO COMO ALTERNATIVA AL SUFRAGIO TRADICIONAL: LUCES Y SOMBRAS DE UN DEBATE RECURRENTE	595
David Almagro Castro, Felipe Ignacio Paredes Paredes e Edgardo Lito Andres Cancino	
COGNOSCIBILIDADE E CONTROLE SOCIAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA SOB A ÉGIDE DA DEMODIVERSIDADE: ESTUDO EMPÍRICO DE PORTAIS ELETRÔNICOS MINISTERIAIS LATINO-AMERICANOS	621
Ana Carolina Campara Verdum, Leonardo Fontana Trevisan e Rosane Leal da Silva	
DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA O DIREITO DO CONSUMIDOR	655
Sthéfano Bruno Santos Divino	
QUEM TEM MEDO DA RESPONSABILIZAÇÃO SUBJETIVA? AS TEORIAS DA CONDUTA E DA IMPUTAÇÃO, PARA UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONSTITUCIONALIZADO	690
Sandro Lúcio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona	
A INSUFICIÊNCIA DE TRIBUTAÇÃO COMO FUNDAMENTO PARA O AFASTAMENTO DA RESERVA DO POSSÍVEL NA GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DA DIGNIDADE HUMANA	711
Dione J. Wasilewski e Emerson Gabardo	

Evaluación de las obras públicas en gobiernos locales en México: desafíos de las políticas públicas de participación ciudadana

Evaluation of public issues in local governments in Mexico: challenges of public policies for citizen participation

Louis Valentin Mballa**

Arturo Bermúdez Lara***

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las capacidades de transparencia en los gobiernos locales a través de la inclusión de la ciudadanía en la ejecución del Fondo de Infraestructura Social Municipal. Mediante una metodología de investigación cualitativa, se exploran los mecanismos implementados por el gobierno municipal de Villa de Reyes en San Luis Potosí-México para garantizar la participación ciudadana en la realización de las obras públicas. El análisis de las respuestas derivadas del instrumento de medición nos ha permitido llegar a la conclusión de que, involucrar a los ciudadanos en el quehacer político de los gobiernos locales, aunque sólo sea en ciertas dimensiones, constituye un desafío emblemático, principalmente en tiempos de cambio.

Palabras clave: Participación ciudadana. Obras públicas. Municipio de Villa de Reyes. Comités comunitarios. Gobierno local.

Abstract

This paper analyzes the capacities of transparency in local governments through the inclusion of citizens in the execution of the Municipal Social Infrastructure Fund. Through a qualitative research methodology, the mechanisms implemented by the municipal government of Villa de Reyes in San Luis Potosí-Mexico are explored to guarantee citizen participation in public issues. The analysis of the responses derived from the measurement instrument has allowed us to reach the conclusion that involving citizens in the political issues in local governments, even if only in certain dimensions, constitutes an emblematic challenge, mainly in times of change.

Keywords: Citizen participation. Public issues. Municipality of Villa de Reyes. Community committees. local government.

* Recibido em 06/05/2020
Aprovado em 28/10/2020

** Dr. en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Miembro de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), Perfil PROMEP, Secretario Ejecutivo de la Red Internacional de Investigadores en Ciencias de Gestión (REINICIG), Miembro del Seminario Permanente de Estudios Africanos. Publicaciones recientes: Desarrollo local y microfinanzas como estrategias de atención a las necesidades sociales: un acercamiento teórico conceptual Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, núm. 229. Enero-abril de 2017 pp. 101-128. (2013). Micro-financiamiento del desarrollo local en México: políticas y procesos de toma de decisiones, México. UASLP. 2015. Formación de Emprendedores Sociales para la ciudadanía en desventaja: una opción de lucha contra la pobreza y marginación social en San Luis Potosí?. en Neri Guzmán J. C et al. Practicas exitosas en la implementación de políticas de innovación y competitividad local, México, Plaza y Valdés. 2015. Public Policies as a Government challenge to fight against Poverty in San Luis Potosí. GE-International Journal of Management Research Associated Asia Research Foundation (AARF), 2015. Vol. 3, Issue 12, December. Pp. 99- 112.

E-mail: luigivaldo@hotmail.com

1 Introducción

El presente trabajo de investigación pone énfasis en las capacidades de transparencia en la gobernabilidad local en México, tomando como caso preciso, al gobierno municipal de Villa de Reyes. Para ello, se exploran los mecanismos de transparencia implementados por el gobierno municipal, para garantizar la participación ciudadana mediante la conformación de comités comunitarios de obra, para vigilar la realización y el seguimiento de las obras públicas. Cabe enfatizar que cuando hablamos de “obras públicas” en este artículo, nos referimos básicamente (y sin necesidad de especificar), a todas las realizaciones del municipio en materia de infraestructura social en educación, salud, electrificación, pavimentación, abastecimiento en servicios básicos, etc.

Asimismo, se enuncia en este trabajo, un modelo de gestión pública aplicado en varios gobiernos locales en México los cuales ponen énfasis en la coparticipación entre actores gubernamentales y la ciudadanía bajo ciertos esquemas y lineamientos. Esta perspectiva delinea las modalidades de participación, de definición y seguimiento de las políticas públicas, bajo las premisas de rendición de cuentas y transparencia de la información sobre el manejo de los recursos públicos.

Desde la metodología de investigación cualitativa, por una parte, se utilizaron datos procedentes directamente del archivo de concentración resguardados en el Departamento de Desarrollo Social del Municipio de Villa de Reyes. Este departamento cuenta con toda la normativa institucional para hacer efectiva la participación ciudadana mediante la constitución de los comités de obras públicas. Por otra parte, se aplicó un cuestionario a los integrantes del Consejo de Desarrollo Social Municipal, por considerar que ese órgano de participación ciudadana ha conocido la forma en que los integrantes del de Gobierno municipal, realizaron las obras públicas durante el periodo 2015-2018. El instrumento aplicado se realizó en base al diseño de cuestionario elaborado por la Auditoría Superior de la Federación como parte de un procedimiento de auditoría a la participación social que se formaliza en las entidades que utilizan recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33.

Los resultados muestran una relación de dependencia absoluta entre el gobierno y la sociedad en materia de atención a los problemas públicos mediante el juicio y apreciación de los ciudadanos. Esto se debe a la existencia y predominio de un juego de intereses que se interpone en esta relación. Además, la investigación nos ha permitido considerar como lo estipula Sánchez¹, que la participación ciudadana es un marco de transparencia que permite recuperar la parte pública de la política, y permite que se establezca un contrato social entre la sociedad y el gobierno, mitigando los escenarios de conflicto, incertidumbre e intereses particulares. En realidad, el caso de estudio de Villa de Reyes nos ha dejado en claro que la inclusión de la ciudadanía es una de las maneras de contar con políticas públicas socialmente relevantes; por lo cual, vincular la participación ciudadana en la realización de las obras públicas, es susceptible de mejorar el desempeño de los representantes políticos para dar paso a mejores soluciones a los problemas públicos.

¹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Espacios Públicos*, v. 18, n. 43, p. 51-73, 2015.

2 Acercamiento teórico-conceptual: la participación ciudadana como modalidad de convergencia de los intereses

La participación ciudadana ha sido objeto de abordaje de varios autores², desde varias disciplinas (sociología, ciencias políticas, antropología, derecho, economía etc.) y desde varios enfoques teóricos: teorías clásicas, teorías administrativas, teorías de sistemas, teorías de la democracia, teorías del Estado, el postmodernismo, teorías de la complejidad entre otras. En el marco de este artículo, para no entrar en ese rompecabezas teórico-conceptual, presentamos en el cuadro siguiente, enunciados sobre la participación ciudadana desde algunos enfoques teóricos.

Tabla 1. Enunciados sobre la participación ciudadana desde algunos enfoques teóricos

Enfoques teóricos	Enunciados
<i>Las teorías administrativas</i>	De manera sintética, las teorías administrativas consideran que la participación ciudadana es un proceso; implica crear una comunidad que se gobierna a sí misma en la cual, el ciudadano común participa de forma consciente y presume su concienciación y su compromiso en actividades públicas concretas. Este carácter consciente altera las actitudes y le presta a la participación un sentido del “nosotros” que se asocia a la comunidad. Desde este proceso, se generan estrategias y líneas de acción entre el gobierno y la sociedad con el objetivo de influir en los resultados del quehacer público.
<i>El liberalismo</i>	Pone énfasis en la importancia del individuo y su capacidad de trascender al grupo o la identidad colectiva. En este sentido, la participación ciudadana emerge por la necesidad de establecer relaciones de interdependencia entre el gobierno y la sociedad. Aquí, las instituciones y regímenes constitucionales se encargan de regular las modalidades de estas relaciones para que sean beneficiosas a todos los actores involucrados en la dinámica funcional del Estado.
<i>El realismo político</i>	La participación ciudadana es una herramienta de poder que permite a algunos actores mantener el dominio sobre otros. Desde este enfoque, la participación ciudadana se concibe en términos utilitarios y obedece al segundo principio del realismo político “el interés definido en términos de poder”. En función de sus diferentes lógicas, intereses y sistemas de creencias, los actores del gobierno, responsables de la gobernanza, justifican la participación ciudadana a través de su legitimidad constitucional, como muestra del ejercicio de su poder. En este sentido, la participación ciudadana se nutre de <i>outputs</i> orgánicos, de la evidencia empírica y de su transformación en juicios e interpretaciones tanto por el gobierno como por el resto de la sociedad.
<i>La teoría Republicana</i>	Según este enfoque, el nuevo estilo de ciudadano supondría una participación más activa en el proceso democrático y eso, según los republicanos, es considerado como un signo de vitalidad y una oportunidad para que el sistema político logre sus objetivos democráticos.

² CUNILL, GRAU Nuria. *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Venezuela: CLAD, 1991; SOL, Arriaza. *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho: avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados centroamericanos*. Costa Rica: FLACSO, 2012; RAMÍREZ, Viveros. *Modelos de participación ciudadana*. Una propuesta integradora. Madrid: Universidad Carlos III, 2015; CORDOUIER-REAL, Carlos Román, “Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl”. *Estudios Sociológicos*, v. 33, n. 99, p. 579-605, 2015; CÓRDOVA, Jaimes Edgar; ÁVILA HERNÁNDEZ, Flor. “Democracia y Participación ciudadana en los procesos de la Administración Pública”. *Revista Opción*, año 33, n. 82, p. 134-159, 2017.

Enfoques teóricos	Enunciados
<p><i>La síntesis</i> (<i>debate neo-neo</i>)</p> <p><i>Neorealismo</i> <i>neoliberalismo</i> <i>neoestructuralismo</i> <i>neorepublicanismo</i></p>	<p>Estos enfoques siendo racionalista por esencia, admiten que la participación ciudadana emerge, por cuestiones de intereses y estrategias de negociación e intercambios. Ven a la participación ciudadana en términos utilitarios. Es decir, plantean la problemática de como las condiciones estructurales del poder y de la autoridad dentro de unidades territoriales soberanas, pueden emplearse para fortalecer la posición de algún grupo de actores frente a otros. En este caso, el Gobierno Vs Ciudadanía.</p>
<p><i>La teoría comunitaria (comunitarismo)</i></p>	<p>Este enfoque enfatiza la importancia de la cultura endógena de la comunidad, vinculando a los individuos para trabajar juntos con los representantes del gobierno en la consecución de las políticas del Estado. Aquí, las relaciones entre los ciudadanos trascienden la visión utilitarista de la participación ciudadana que hemos visto en la síntesis de los neos.</p>
<p><i>La teoría de la complejidad</i></p>	<p>Este enfoque concibe a la participación ciudadana como un proceso integral, holístico y dinámico desde el supuesto de que “todo fenómeno social es uno y múltiple... su diversidad es necesaria para su unidad y su unidad es necesaria para su diversidad”. Asimismo, expone las potencialidades, deficiencias y contradicciones de los actores que confluyen en la dinámica funcional de la participación ciudadana. Por lo tanto, la teoría de la complejidad, indica que, a pesar de los avatares constitutivos de la participación ciudadana, las partes que la componen, aun teniendo identidad propia cada una (gobierno y sociedad), también tienen una identidad común porque están sujetas a sus reglas organizacionales.</p>
<p><i>El pluralismo</i></p>	<p>Este enfoque pone énfasis en la diversidad de actores (Estados, empresas transnacionales, instituciones, individuos, influencia de las élites etc). Una ampliación de los patrones de comunicación y de intercambio entre estos diferentes actores, puede reforzar el grado de relaciones utilitarias en un marco de colaboración intencionada. En este sentido, la participación ciudadana implica prácticas lo suficientemente fuertes para asegurar, durante cierto tiempo, expectativas confiables de coparticipación entre varios actores.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes fuentes de información.

De lo que resulta de esta tabla, destaca que el fin último de la participación ciudadana es el de “posibilitar que actores del gobierno y del resto de la sociedad puedan emprender procesos de actuación para hacer converger sus distintos intereses”³. Asimismo, Merino reconoce que una de las formas comunes de participación ciudadana, consiste en “un ejercicio de incorporación de intereses específicos, sean particulares o colectivos, que pretenden ser integrados en la agenda del gobierno”⁴. Bajo un esquema participativo integrador, difícilmente coincidirán los objetivos colectivos con los individuales en una misma fórmula.

Enrique Cabrero por su parte, habla del contexto de cambio de la administración pública en lo social que se traduce en una nueva dinámica de los grupos y agentes sociales, en el cual, la democracia participativa es pretendida y deseada no solo electoralmente sino, fundamentalmente, por la idea de la participación directa en el quehacer del gobierno⁵. Se trata aquí de una visión gubernamental de la participación ya que valida la inclusión ciudadana considerando que representa un componente indispensable de la política social de los

³ CANTO CHAC, Manuel. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI, 2011. p. 48.

⁴ MERINO, Mauricio. *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE, 2013.

⁵ CABRERO, Enrique. *La acción pública en municipios urbanos: Una propuesta de marco teórico para su estudio*. México: CIDE, 2011. p. 71.

gobiernos. A juicios de Bazdrech, esa inclusión es capaz de lograr la eficacia y eficiencia de las estrategias y acciones, debido a que éstas habrán sido consensuadas entre las comunidades y los ciudadanos; además, es capaz de contribuir a la equidad ya que, con la participación, un mayor número de ciudadanos pueden acceder a los beneficios de las acciones gubernativas⁶. Esta apreciación de Bazdrech sin lugar a duda, indica que la participación ciudadana es un factor de empoderamiento de la comunidad pues, proporciona al ciudadano nuevas habilidades organizacionales con un manejo de las soluciones a los problemas comunitarios, además de contribuir al fortalecimiento de la confianza ciudadana hacia el gobierno.

La participación de los individuos en el proceso de gestión política requiere de un diseño de los mecanismos e instrumentos que no concluyan en un objeto manipulante de política simple o de resultados frágiles. Cunill desecha la posibilidad de que la participación de los ciudadanos “se genere desde abajo”; es decir, cuestiona la capacidad de organización autónoma de los individuos en cuanto a ciudadanos para impulsar y/o cooperar en la labor del gobierno. Según ese autor, los intereses particulares, comunitarios y globales difícilmente son coincidentes ya que “construyen la objetividad de las causas por las cuales los individuos se involucran con el gobierno”⁷. Vargas menciona de manera explícita únicamente como medios de la participación ciudadana a “los procedimientos (audiencias públicas, plebiscitos y referéndums) y a los órganos (consejos, comisiones o comités con fines consultivos)”⁸.

A través de múltiples formas de actividad política, los ciudadanos tienen la oportunidad de comunicar sus preocupaciones y deseos a los responsables de la política y, por lo tanto, de obtener cierto grado de acceso directo al proceso de toma de decisiones⁹. Así bosquejada, la participación ciudadana implica la creación de cauces de relación entre la sociedad y los actores del gobierno. Es en este sentido que Ganuza ha considerado que un régimen democrático “siempre tendrá que construirse con base a la participación ciudadana; pues su propia legitimidad como régimen, depende en gran medida de la vinculación de los gobernantes con los gobernados”¹⁰. En los últimos lustros, dicha vinculación ha sido valorada negativamente, lo que ha generado un ánimo inclinado a fortalecer la participación en la gestión pública como instrumento adecuado para mejorar aquella vinculación.

A final de cuentas, el fin último de una gestión pública con incorporación de la ciudadanía en la gobernanza es lograr la integración social en campos de conocimiento peculiares y acciones específicas. Esta tendencia hace que la institución pública como lo es un municipio permanezca bajo el entendido de un reconocimiento de la pluralidad generando por consecuencia, una consonancia en la multipolaridad de fuerzas conjugadas en el ejercicio del poder. Esta situación no pone en riesgo a la autonomía de los gobiernos locales, ya que el proceso decisorio cumple la función de dar forma al resultado de una interacción entre diversos actores. Estos acercamientos implican a juicio de Guillen *et al* que la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo local en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática¹¹. A diferencia de otras formas de participación, Alarcón considera que la inclusión de la ciudadanía conlleva específicamente a que los habitantes de los barrios y ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares, ejerciéndose en primer término en el ámbito

⁶ BAZDRECH, Parada. “Participación social en la educación y política educativa: una relación en construcción”, En: BARBA, Bonifacio; ZORRILLA, Margarita. (coord.) *Innovación social en educación una base para la elaboración de las políticas públicas*. México: Siglo XXI, 2003.

⁷ CUNILL, GRAU Nuria. *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Venezuela: CLAD, 1991. p. 22.

⁸ VARGAS-CUELLAR, Marco-Iván. *Participación ciudadana en el ejercicio gubernamental local*. San Luis Potosí 1994-2002. México: El Colegio de San Luis, A.C, 2005. p. 43.

⁹ IBARRA CORTÉS, Mario Eduardo; MBALLA, Louis Valentin. *Complexité et défis de la gestion des municipalités au Mexique*, Paris: Publibook, 2017. p. 159.

¹⁰ GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto. *Tendencias de la participación ciudadana en Europa y España, España*: Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, 2006. p. 93.

¹¹ GUILLEN, André *et al*. “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”. *International Journal of Good Conscience*, v. 1, n. 4, mar. p. 179-193, 2009.

de lo cotidiano y en el espacio local¹², que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

3 La participación ciudadana en un contexto democrático: entre cauces institucionales y convencionales

Las democracias hoy en día afrontan desafíos importantes. En el ámbito académico, la preocupación por los avatares del régimen democrático ha impulsado la generación de innumerables teorías, estudios y análisis a la busca de los elementos claves capaces de comprender los regímenes políticos. Según Chevallier, la ciudadanía actual se siente progresivamente desvinculada del quehacer político y desaprovechada por las cúpulas de toma de decisiones¹³. La desafección política, la desconfianza, la percepción subjetiva de la ciudadanía hacia la política han hecho emerger ciertas alarmas sobre el futuro de la propia democracia¹⁴.

En realidad, no se puede hablar de democracia sin la inclusión de la variable de la participación ciudadana. En efecto, si la ciudadanía no participa en el quehacer público, el peor de los escenarios podría ser el deterioro de las instituciones democráticas; por lo cual, la participación ciudadana garantizaría en último término, la defensa de intereses multidimensionales y, consecuentemente, el control de los poderes públicos, la exigencia del cuidado de los derechos y la atención a las necesidades de los ciudadanos. Esta perspectiva permite concebir que el problema de la participación ciudadana es un problema de motivación. Si la gente no participa, es porque no quiere ni tiene voluntad de hacerlo, lo que podría poner en peligro el funcionamiento idóneo de las instituciones¹⁵. Asimismo, los estudios sobre participación se han orientado precisamente a desentrañar que actitudes individuales o actitudes institucionales podrían motivar una mayor participación.

Ganuzza considera que la participación ciudadana que sigue cauces institucionales “es aquella que se lleva a cabo por individuos que contactan con representantes públicos y colaboran con asociaciones formalmente establecidas”¹⁶. Este tipo de participación parece mostrar una actitud más marcada por la confianza social y alto interés por la política. En este sentido, es más probable que la ciudadanía esté subjetivamente vinculada a algún partido político y envuelta en una interacción predeterminada con el gobierno.

La participación que sigue cauces no convencionales y que puede caracterizarse por individuos que acuden a una manifestación, que boicotean o dejan de comprar productos por motivos distintos o firman peticiones en campañas públicas, ilustra una actitud ciudadana marcada por los intereses personales. Sin embargo, tales actitudes se apoyan en una desconfianza social y en una frecuencia más significativa de interacción social en el tiempo libre.

Visto así, no se puede rechazar la importancia y la influencia que las actividades no convencionales de participación ciudadana en los gobiernos locales son susceptibles de tener un marcado impacto sobre la dinámica funcional de las entidades federativas en el caso de México. Hay que considerar que estas actividades no convencionales y/o convencionales no son simples actividades participativas, sino que también son principios de los valores democráticos de un gobierno. En definitiva, puede que las actividades convencionales reflejen un mayor vigor democrático, imaginando que dichas actividades se vinculan con variables tales como el interés por la política, la sociabilidad o la confianza social.

¹² ALARCÓN-FLORES, Luis; GÓMEZ SÁNCHEZ, Irey; RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Luis. “Actores y participación ciudadana en el actual escenario sociopolítico”. *Frónesis*, v. 11, n. 3, p. 2-17, 2004.

¹³ CHEVALLIER Jacques. « L'État régulateur ». *Revue française d'administration publique*, n. 111, p. 473-482, 2004.

¹⁴ MARDONES, Roberto. “La encrucijada de la democracia chilena: una aproximación conceptual a la desafección política”. *Revista Papel Político*, v. 19, n. 1, p. 39-59, ene./jun. 2014.

¹⁵ CRUZ GONZÁLEZ, Luis David; MBALLA, Louis Valentin. “Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina”. *Revista Políticas Públicas*, v.9, n. 2, p. 2-19, 2017.

¹⁶ GANUZZA FERNÁNDEZ, “¿A qué llamamos participar en democracia? diferencias y similitudes en la forma de participación?”. *Revista internacional de Sociología*, v. LXVI, n. 49, p. 89-113, ene./abr. 2008.

La importancia de las prácticas no convencionales en el escenario democrático no ha pasado desapercibido para administraciones y organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o para el Comité de Ministros del Consejo Europeo. A la hora de recomendar una profundización democrática, estas instituciones señalan la importancia creciente que tales actividades han adquirido en la vida democrática, indicando que todas esas actividades, pensadas a menudo como la base de la desafección, son precisamente el reflejo de una actitud democrática y crítica respecto a “los procesos de toma de decisiones en la ideación de las políticas públicas”¹⁷.

En efecto, la participación ciudadana no convencional parece plantear una relación más directa en el quehacer político, lo cual podría ser interpretado “como una crítica a las actividades tradicionales”¹⁸. Ese comité y varias otras instituciones han ido desarrollando iniciativas que promuevan la emergencia de una práctica entre la ciudadanía no convencional y los gobiernos. Se puede mencionar los casos siguientes: “Mecanismos como los jurados ciudadanos”¹⁹; “los presupuestos participativos”²⁰ o las encuestas deliberativas. Estos casos ponen en la mesa de debate, las estructuras de participación articuladas en formas que no requieren una organización previa de la ciudadanía.

Por otra parte, Innerarity considera que no tiene sentido echar en cara a cualquier movimiento de manifestación que carezca de un plan concreto de acción o que no ofrezca alternativas; porque su función es expresar un malestar y llamar la atención sobre algo etc²¹. En las democracias no consolidadas, el incremento de las protestas no es señal de debilidad democrática sino de que aumenta el nivel de exigencia que los ciudadanos plantean a los gobernantes. Este planteamiento significa que la protesta expresiva no le corresponde propiamente una intervención de las autoridades para restaurar el orden público, sino en la misma lógica, “una reflexión para interpretar adecuadamente lo que dicho gesto significa o pone de manifiesto”²².

4 Marco contextual de la investigación y la conformación de los comités comunitarios para la participación ciudadana.

En materia de integración territorial, el municipio de Villa de Reyes destaca por una elevada dispersión poblacional; el municipio se integra por 66 localidades, de las cuales 28 tienen menos de 500 habitantes. La cabecera municipal de Villa de Reyes cuenta con la mayor concentración de población con 13,383 habitantes, asentados en cuatro barrios y nueve colonias. Las localidades más importantes son, El Rosario, Laguna de San Vicente, Pardo, Carranco y Bledos. La mayoría de estas localidades cuentan con una población aproximada a los 2,500 habitantes como lo muestra la Tabla 1.

Tabla 2. Localidades según tamaño y distribución de la población

Clave	Nombre	Población	Porcentaje de población municipal
240500001	Villa de reyes	13,383	24.14
240500007	Bledos	2,962	4.59

¹⁷ MBALLA, Louis Valentín. “Los avatares del interés definido en términos de poder en la formulación de las políticas públicas”. *Rev. Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, p. 799-817, 2017.

¹⁸ CRUZ GONZÁLEZ, Luis David; MBALLA, Louis Valentín. “Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina”. *Revista Políticas Públicas*, v.9, n. 2, p. 2-19, 2017.

¹⁹ SINTOMER, Yves; GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto. *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*. París: La Découverte, 2011. p. 24.

²⁰ GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto; GÓMEZ FORTES, Braulio. *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. España: Fundación Alternativas, 2008. p. 24.

²¹ INNERARITY, Daniel “La política después de la indignación”. *Claves de Razón Práctica*, n. 218, p. 1-38, dic. 2011.

²² MBALLA, Louis Valentín. “Vers des fondements de la rationalité complexe pour l’analyse de la politique publique”: les avatars du processus décisionnel”. *Rev. Ciencia Política*, v. 13, n. 26, p. 261-283, 2018.

Clave	Nombre	Población	Porcentaje de población municipal
240500014	Carranco	1,918	4.09
240500025	Laguna de San Vicente	3,520	6.16
240500035	Pardo	3,264	5.34
240500043	El rosario	3,621	7.01
240500058	La Ventanilla	2,961	5.02

Fuente: Plan Municipal de desarrollo 2015-2018.

En el municipio de Villa de Reyes, se han conformado comités comunitarios de obra y un Consejo de Desarrollo Social Municipal (CDSM), para dar cumplimiento a una disposición legal establecida en la Ley de Coordinación Fiscal. En ésta, se menciona como obligación la creación del CDSM para fomentar la participación ciudadana en la hechura de políticas públicas de combate a la pobreza, con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal. También existen otros lineamientos para la aplicación de la inversión hacia las zonas de atención prioritaria, con grado de marginación social muy alto, alto, medio y bajo. Sobre estas bases, el municipio cuenta con un reglamento del Consejo de Desarrollo Social en el que se establece el mecanismo de su participación para priorizar las políticas públicas que se integran en un documento denominado Plan Operativo Anual, mismo que es propuesto por parte del municipio, elaborado bajo criterios unilaterales que no contienen una racionalidad de marco lógico.

5 Del método

Esta investigación es esencialmente de tipo cualitativo. Su nivel de alcance empírico se hace de acuerdo con la disponibilidad de información histórica, mediante un análisis descriptivo del importe de inversión por localidad y tipo de obra, a partir de la creación del Fondo de Infraestructura Social Municipal. Por una parte, los datos se obtuvieron directamente del archivo de concentración en resguardo del Departamento de Desarrollo Social en el Municipio de Villa de Reyes; los reportes se entregaron de manera impresa y posteriormente, se realizó la captura en hoja de cálculo electrónica del programa de computación Excel.

Por otra parte, se aplicó un cuestionario a 60 integrantes del Consejo de Desarrollo Social Municipal (100%), por considerar que ese órgano de participación ciudadana ha conocido la forma en que los integrantes del H. Ayuntamiento en la calidad de Gobierno, implementaron las obras públicas en Villa de Reyes entre 2015 y 2018. El instrumento aplicado se realizó en base al diseño de cuestionario elaborado por parte de la Auditoría Superior de la Federación como parte de un procedimiento de auditoría a la participación social que se formaliza en las entidades que utilizan recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 (FISM); solamente se adicionaron preguntas relacionadas con la participación ciudadana.

Asimismo, se tomó una muestra conformada por las 60 personas que forman parte del Consejo de Desarrollo Social Municipal de Villa de Reyes, constituido para el periodo de gobierno municipal del año 2015 al 2018. A continuación, se presentan los resultados de la encuesta realizada a dichos miembros del Consejo de Desarrollo Social Municipal de Villa de Reyes.

6 Análisis y discusión de los resultados

Al introducir el análisis de los resultados obtenidos, podemos adelantar que los habitantes de Villa de Reyes tienden a involucrarse por medio de redes informales para realizar crítica a la gestión pública, de acuerdo con una perspectiva personal, sin aportar elementos de juicio de forma conjunta o comunitaria.

Como lo veremos en las gráficas, el gobierno municipal propicia una relativa participación ciudadana de forma deliberativa en la construcción e implementación de su agenda. Sobresale que el gobierno municipal carece de un sistema de comunicación en donde difunda la información sobre la gestión municipal, para que aporte los elementos que necesitan los ciudadanos para respaldar un criterio fundado en marco jurídico, metodologías técnicas y ética. En apariencia, los elementos mencionados no tienen relación, sin embargo, la conjugación de una variable se relaciona directamente con otra, como el caso de la opacidad de la información, impacta en el nivel de confianza de los ciudadanos hacia el gobierno, y se refleja en la baja participación ciudadana. También una gestión deficiente o altos niveles de corrupción desalientan la colaboración ciudadana en los asuntos públicos.

El efecto final de la combinación de baja participación ciudadana y decisiones centralistas por parte del gobierno municipal, han generado condiciones de desarrollo humano de diferente magnitud, visto desde la perspectiva geográfica o de las condiciones de pobreza; lo que ha significado que en el municipio, existan localidades que no cuentan con servicios públicos elementales como los son agua potable y drenaje; y en contraparte, se han destinado recursos para favorecer a particulares mediante proyectos productivos de vanguardia.

6.1 De la conformación del Consejo para la participación ciudadana

La gráfica 1 corresponde a las modalidades de elección de los miembros del Consejo de Desarrollo Social Municipal para el fomento de la participación ciudadana.

Gráfica 1: Elección democrática del consejero



Fuente: Elaboración propia

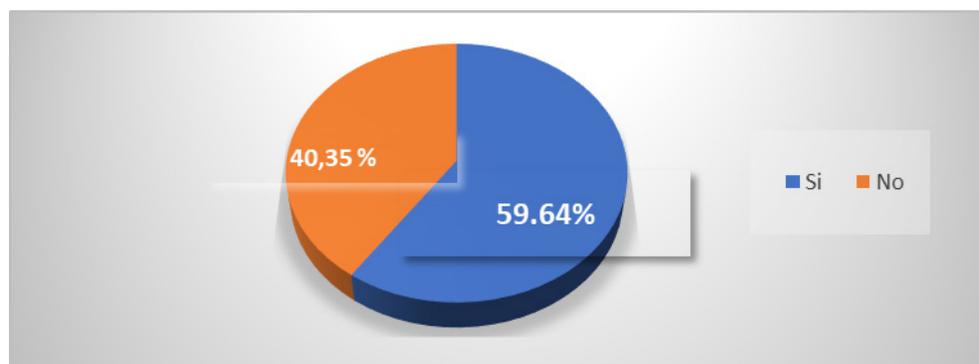
Se le preguntó a los miembros del CDSM si consideraban que su elección como miembro de dicho Consejo se había hecho de forma democrática y con apego al reglamento subsecuente, es decir en asamblea del comité comunitario. Si bien la mayoría de los consejeros (84%) estimaron que ese proceso fue democrático, es curioso ver que casi un 16% pensaron lo contrario. Esto se debe a que algunos consejeros, aun siendo miembros del consejo, no resultaron satisfechos con su puesto. En conversación personalizada con los integrantes del CDSM, nos percatamos de que algunos que aspiraban a ser presidente, al verse relegados a los puestos inferiores, descalificaron todo el proceso electoral.

6.2 Proceso de elaboración del Plan Operativo Anual

El Plan Operativo Anual (POA), es una herramienta que sirve para dar un ordenamiento lógico a las acciones que propone realizar el ayuntamiento, para un periodo no mayor de 1 año. Permite optimizar el uso de los recursos financieros disponibles, productos, bienes y servicios, así como el cumplimiento de resultados y metas trazadas por el gobierno local. En este sentido, el POA se convierte en un importantísimo

instrumento de implementación del Plan Municipal de Desarrollo, mismo que está alineado con los ejes rectores del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo. Es importante indicar que un POA sin recursos financieros, no es más que un listado de buenas ideas e intenciones, que no resolverán ninguna problemática que afecta el desarrollo del municipio. En tal sentido, es importante indicar la relación existente entre la vinculación del POA y el presupuesto en el marco de la gestión por resultados le permite lograr un desarrollo multifacético. Asimismo, la gráfica 2 ilustra la contribución ciudadana en la realización del POA.

Gráfica 2: Elaboración del POA con recursos del FISM



Fuente: Elaboración propia.

Destaca que casi un 60% de los miembros del CDSM de Villa de Reyes reconocieron haber sido consultado para la elaboración del POA. Los rubros en los cuales afirmaron haber sido consultado son los siguientes:

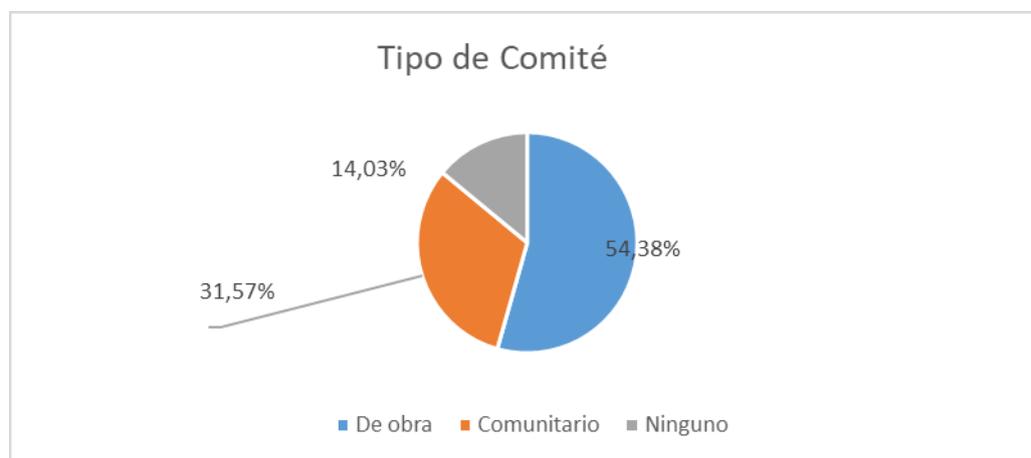
- para proponer una obra en su localidad, con una respuesta favorable del 60% de los encuestados,
- para decidir el tipo de obra, con una respuesta favorable del 60% de los encuestados,
- para priorizar las obras y acciones; de igual manera con una respuesta favorable de del 60% de los encuestados.

Este resultado sin lugar a duda deja en claro la inclusión y participación de la ciudadanía en la planificación de la gestión municipal en materia de realización de las obras que beneficien directamente a los habitantes.

6.3 Integración y operación del CDSM

Esta vertiente de la investigación consistió en indagar las modalidades de integración y funcionamiento del CDSM de Villa de Reyes. Una de las cuestiones que se manejó fue el tipo de comités que se establecieron para la participación ciudadana.

Gráfica 3: Tipo de comité.



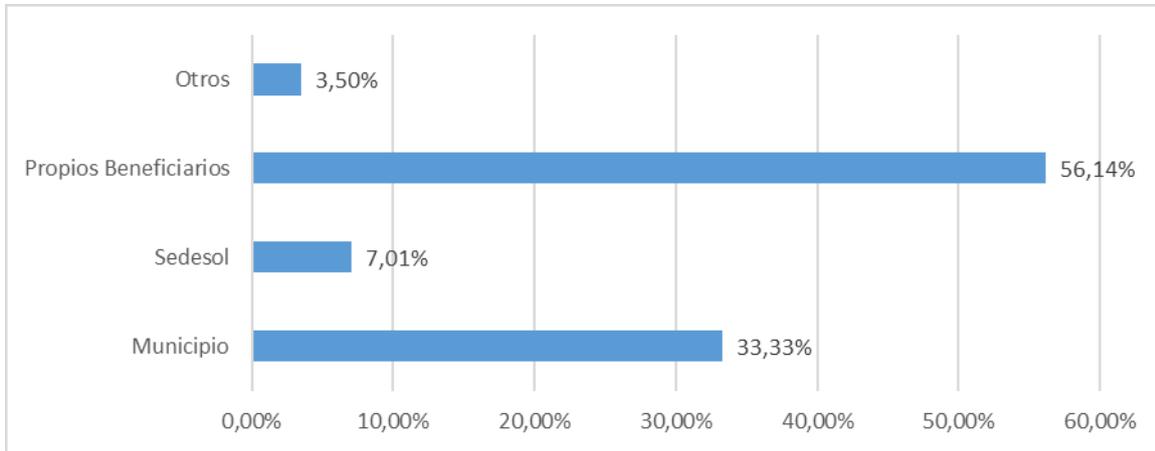
Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, como lo indica la gráfica 3, la mayoría de los integrantes del CDSM (55%) consideraron que sus comités eran de obra; el 31%, los visualizaban como comités de tipo comunitario y un 14 % simplemente estimaron que dichos comités no eran de ninguno de esos dos tipos. Cabe recordar que un comité de obra en el municipio de Villa de Reyes puede tener la facultad de proponer las políticas, bases y lineamientos en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas en su comunidad; asimismo, puede armonizar los supuestos no previstos durante la realización de las obras, sometiendo dicha armonización a consideración del órgano del gobierno municipal correspondiente además de revisar los programas y presupuestos de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como formular las observaciones y recomendaciones convenientes.

Por su parte, el Consejo comunitario es simplemente la estructura organizada local (cuadra, localidad, barrio, colonia, ejido, etcétera) y está constituido por residentes de dicho espacio, quienes, por lo general, son electos en forma democrática en asamblea comunitaria. En el caso de que la comunidad ya cuente con una organización formal comunitaria, como son las juntas de colonos o similares, ésta podrá realizar las funciones del Comité Comunitario. Básicamente el Comité Comunitario tiene la facultad de proponer y gestionar ante la autoridad municipal correspondiente, las obras y acciones que la comunidad considere de carácter prioritario. En este sentido, debe analizar y priorizar las necesidades de infraestructura social básica de la localidad, para definir los mecanismos de corresponsabilidad y de coordinación con otras organizaciones sociales.

Después de analizar las respuestas de los encuestados, destaca una discrepancia en la percepción de los ciudadanos sobre el tipo de comités; esta discrepancia se debe a que muchos de ellos, nunca han entendido la diferencia y las funciones reales entre un comité de obra y un comité comunitario. Sin embargo, para efecto de esta investigación, nos queda claro que ambos tipos de comités son herramientas de participación ciudadana.

Gráfica 4: Actores que designaron el Comité.

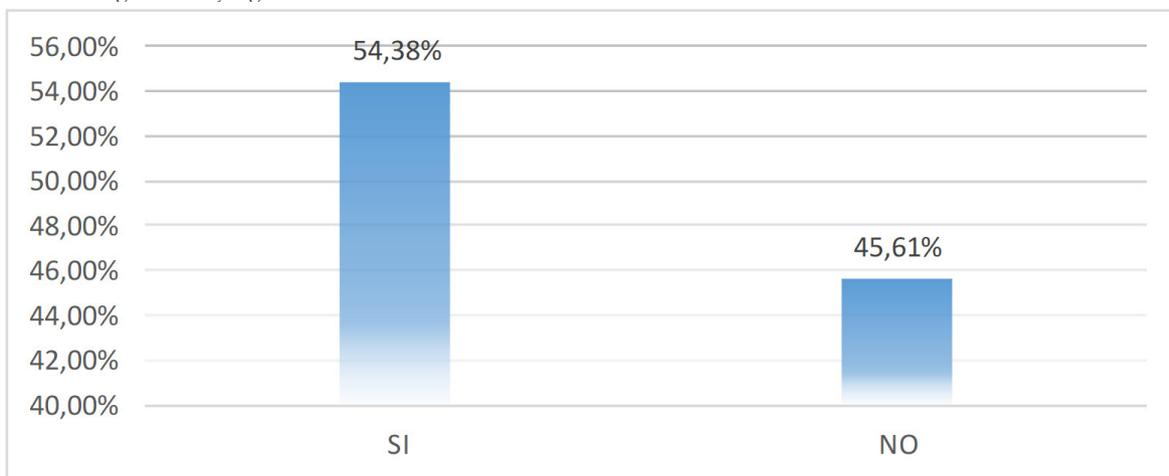


Fuente: Elaboración Propia.

La gráfica 4 establece la modalidad de formalización de los comités. Después de haber identificado que el acto de integración del comité fue presenciado por los representantes del municipio y de la SEDESOL principalmente, los encuestados han ratificado en su mayoría que dicho acto protocolario fue protagonizado por los propios beneficiarios de las obras. Como puede verse en la gráfica 4, más del 56% de los encuestados consideran que fueron los beneficiarios, es decir, los habitantes de cada comunidad, quienes designaron al comité. Este dato es muy importante porque legitima a los comités desde la perspectiva de la participación ciudadana. En efecto, los beneficiarios son los que realmente conocen la realidad endógena de sus respectivas localidades. En el caso preciso de México, Azucena ratifica que son los beneficiarios de las obras públicas a nivel local que conocen las capacidades de unos y otros aspirantes de los comités de desarrollo comunitario²³. El hecho de que unos u otros encuestados hayan considerado que esa designación fue protagonizada por otros tipos de actores tales como el propio municipio (33%), SEDESOL (7%), grupos de presión (Movimiento Antorchista Nacional y Pueblo Libre entre otros) se debe tal vez a experiencias anteriores; Es decir, según algunos ciudadanos, esos actores de alguna manera han logrado influir en la designación de los miembros de los comités.

Ahora bien, una vez instalado el comité, era fundamental cuestionar su operatividad real como lo indican las gráficas 5 y 6.

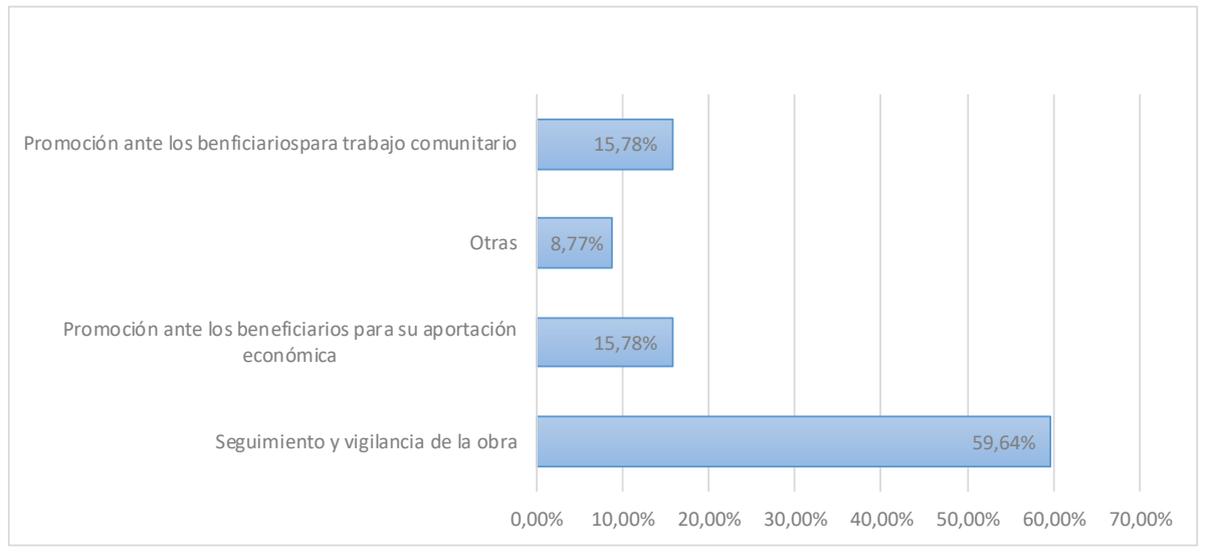
Gráfica 5: Seguimiento y vigilancia de las obras



Fuente: Elaboración Propia.

²³ SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena. “La participación ciudadana en México”. *Estudios Políticos*, novena época, n. 34, p. 93-116, 2015.

Gráfica 6. Actividades Realizadas por el Comité.



Fuente: Elaboración propia.

Las dos gráficas 5 y 6 ilustran la dimensión operativa del comité, en materia de vigilancia de las obras realizadas en las diferentes comunidades. El propósito del seguimiento y vigilancia de las obras en este contexto es precisamente el de potencializar la inversión en obra pública, utilizando las mejores prácticas y herramientas para el fortalecimiento del control, inspección y cuidado de las inversiones físicas; tal es el caso de la elaboración de bitácoras, diseñadas para el control y el registro del avance de las obras ejecutadas con recursos del gobierno, asegurando la transparencia en su ejercicio; además de verificar el cumplimiento de la normatividad vigente, exigiendo la mayor calidad en la mano de obra y los materiales usados al costo previsto, con el único objetivo de optimizar el gasto público y realizar las obras en los tiempos convenidos.

Según la gráfica 5, un aproximado de 55% de los encuestados reconocieron que el comité había cumplido con su función operativa de seguimiento y vigilancia de las obras realizadas en sus localidades. Esta actividad se evidenció con la presentación de minutas de las reuniones y bitácoras de esos comités. También hicieron mención de algunos reportes y quejas presentadas para significar su conformidad o inconformidad sobre los procesos de realización de las obras. Un porcentaje menor consideró que no se había hecho de manera correcta esa labor de seguimiento y vigilancia; la razón de ello descansa en que algunas obras habían quedado inconclusas, algunas otras ni se realizaron, etc. Por lo tanto, se especula que, si se hubiese cumplido con rigor esa función, todas las obras hubiesen sido entregadas en tiempo y forma.

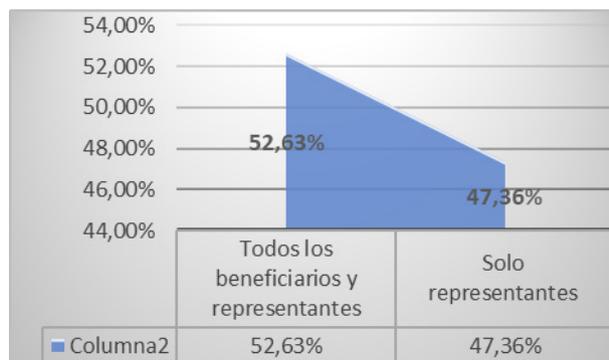
Por su parte, la gráfica 6 es de gran importancia porque nos lleva a conocer cuáles han sido algunas actividades reales de los comités. Según esa gráfica, los comités realizaron actividades de seguimiento, vigilancia y promoción ante la ciudadanía. Un dato muy similar al de la gráfica 5 es que casi 60% de las actividades de los comités fueron orientadas hacia el seguimiento y la vigilancia de las obras. Un dato importante que se agrega a ello es la promoción e impulso ante los beneficiarios de las obras para que contribuyeran en los procesos de desarrollo de sus respectivas localidades. Por ejemplo, hay algunas obras que requieren de una participación comunitaria y efectiva de los ciudadanos o de algún tipo de contribución económica

Una cuestión importante que podemos subrayar aquí es el grado de conocimiento que tenían los miembros de los comités sobre las obras. Por un lado, se les preguntó si habían recibido algún tipo de información sobre las características de las obras, sobre el presupuesto y sobre las metas físicas; por otro lado, sobre los actores que supuestamente les dieron dicha información (municipio, Sedesol). Por lo general y un dato que coincide con el de la gráfica 2, más de 60% afirmaron haber recibido información sobre las características y metas físicas de las obras; de igual manera, el mismo porcentaje afirmó que recibió por parte del municipio la información sobre la planificación presupuestal de las obras. Los demás, que contestaron por la negativa

justificaron su respuesta por su inconformidad general sobre el funcionamiento poco transparente de sus comités.

Es precisamente bajo esa premisa que se hizo la pregunta de saber ¿quiénes habían efectivamente participado en ese proceso y cuál había sido su opinión sobre la realización de las obras?; es decir, si solo fue el comité o si también se contó con la participación tanto del comité como la de todos los beneficiarios de las comunidades. Las gráficas 7 y 8 ilustran la respuesta a esas interrogantes.

Gráfica 7: Participantes activos.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 8: Opinión sobre la obra.



Fuente: Elaboración propia.

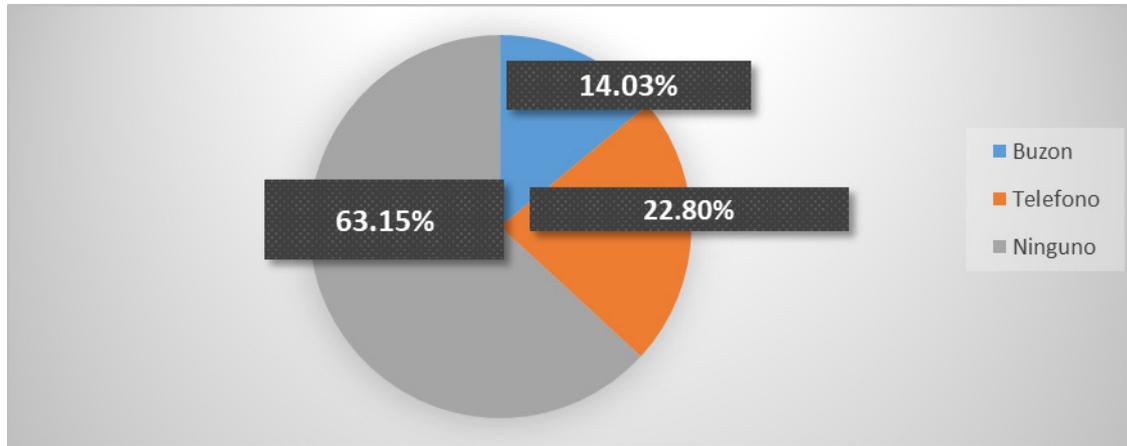
Como lo muestran las gráficas 7 y 8, los encuestados en su mayoría han considerado que la participación ciudadana en Villa de Reyes se logró por la conjunción entre los beneficiarios y los representantes del comité. Sin embargo, el 47% ha afirmado que solo fueron los miembros del comité quienes protagonizaron esa participación ciudadana. A proporciones casi similares, la mayoría de los encuestados han estimado que la obra o las obras se realizaron adecuadamente, mientras que otros pensaron lo contrario por varias de las razones que ya hemos mencionado anteriormente.

El dato más relevante para el análisis aquí es el porcentaje de los encuestados que han detectado deficiencias en la realización de las obras. En realidad, han considerado que el comité de obra no operó de manera adecuada, al dejar pasar varias inconsistencias en el proceso de realización de las obras. Además, aseguran haber informado a las autoridades del ayuntamiento y de la SEDESOL sobre dichas deficiencias, y cuya respuesta o retroalimentación nunca llegó.

6.4 Mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias

Como lo vimos en la gráfica 8, una parte considerable de los miembros de los CDSM, han manifestado su inconformidad con respecto a las inconsistencias que se presentaron en los procesos de realización de las obras. Asimismo, se les preguntó a cerca de los mecanismos y canales por los cuales pudieron expresar sus quejas, denuncias y sugerencias, como muestra de participación ciudadana en el desarrollo multidimensional de Villa de Reyes. Su respuesta se puede visualizar en la gráfica 9.

Gráfica 9. Mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias.



Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse en esa gráfica 9, un 63.15% afirmó no haberse quejado. Este dato con un mínimo de diferencia coincide con el dato de la gráfica 5 en donde la mayoría había estimado que el seguimiento en la realización de las obras se realizó adecuadamente, así como con la gráfica 8 donde un porcentaje similar reconoció que las obras se ejecutaron de forma correcta. Bajo ese supuesto, no había razón por la cual utilizar los medios puestos a su disposición para presentar quejas y denuncias y en su caso sugerencias. Por otra parte, un 36% reconoce haber utilizado el buzón o el teléfono para quejarse sobre las inconsistencias y fallas detectadas en los procesos de realización de las obras.

En realidad, los mecanismos de atención de quejas denuncias y sugerencias como herramientas de participación ciudadana ayudan a atender las áreas de oportunidad de los gobiernos en materia de políticas públicas. Durante décadas, como en muchos otros países con regímenes autoritarios, el gobierno en México se caracterizó por la concentración y centralización del poder, por un presidencialismo en el que se ejercieron facultades constitucionales y por una participación ciudadana acotada²⁴. Así como lo plantean Arellano y Blanco, las debilidades del marco normativo e institucional fueron abriendo espacios a la corrupción y a la impunidad en la esfera gubernamental, y terminaron por minar la vigencia del Estado de Derecho, socavando la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana. Del mismo modo, la creciente incapacidad de respuesta de las instituciones frente a la ciudadanía quedaba de manifiesto en trámites y servicios públicos de baja calidad, con presencia de corrupción y mecanismos formales, pero poco efectivos para atender las quejas y denuncias ciudadanas.

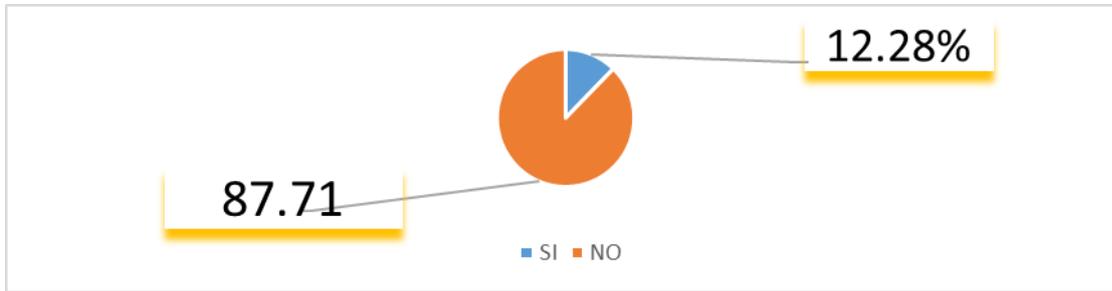
Por lo tanto, no nos ha sorprendido como lo mencionamos en el análisis de las gráficas 7 y 8 que, a pesar de haber presentado quejas y denuncias, los ciudadanos no hayan recibido ninguna respuesta por parte de las autoridades competentes como son el H. Ayuntamiento y la SEDESOL principalmente.

6.5 Capacitación de los comités para el cumplimiento de sus funciones

Para mitigar la sospecha de una falta de conocimiento y capacidad institucional de los miembros del consejo, se les cuestionó si habían recibido alguna capacitación para cumplir de forma eficaz y eficiente con sus funciones. La gráfica 10 ilustra la respuesta de los encuestados.

²⁴ ARELLANO, Gault; BLANCO, Felipe *Políticas públicas y democracia*. México: Instituto Federal Electoral, 2013. p. 13.

Gráfica 10: Capacitación para cumplimiento de las funciones.



Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse en esta gráfica 10, casi un 90% de los miembros de los Comités afirman no haber recibido la capacitación requerida para poder ejercer sus funciones. Un dato curioso es el del 12% que afirma haberla recibido. Indagando con respecto a esa situación, nos percatamos de que algunos miembros de los comités por alguna cercanía con las autoridades municipales han considerado esa simple cercanía y contacto permanente como una capacitación. Además, se ha reconocido que las reuniones con las autoridades municipales, principalmente los integrantes de la dirección de desarrollo social han representado un tipo de capacitación; obviamente, la gran mayoría de los miembros no comparte esa versión de los hechos.

Una interrogante relevante en este marco puede ser sobre la necesidad de capacitar a los miembros del CDSM. En realidad, el CDSM tiene entre otras como funciones principales:

- Difundir con claridad en cada localidad, barrio, colonia popular, fraccionamiento, comunidad y ejido, a través de los medios de comunicación escritos y electrónicos, el propósito del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y la aplicación de los recursos.
- Aprobar en asamblea general el programa anual de obras y acciones, por rubros y programas, a más tardar en la primera semana del mes de marzo.
- Verificar que los recursos de obras y acciones refrendados sean aplicados al cumplimiento de lo proyectado.
- Revisar y modificar en su caso el presente Reglamento para regir sus actividades y mejor funcionamiento.
- Vigilar el cumplimiento de la normatividad Federal, Estatal y Municipal, para el control, seguimiento y evaluación de los fondos y programas.
- Gestionar y coordinar los diversos recursos institucionales para la ejecución de los proyectos.
- Promover entre los vecinos la participación social, como instrumento de desarrollo de la comunidad.
- Recibir las propuestas de obras y acciones que planteen las comunidades las cuales deben de ser sustentadas con el acta de asamblea comunitaria, donde se asiente y valide que las obras y acciones correspondientes fueron priorizadas por la mayoría de la población.
- Elaborar los diagnósticos comunitarios que permitan identificar, analizar y priorizar las demandas y necesidades sociales, y convertirlas en propuestas desarrollo.
- Verificar la factibilidad técnica, económica y de impacto de los proyectos.
- Aprobar o rechazar, con base en los criterios que establezcan la normatividad y este Reglamento, las propuestas de obras y acciones a realizar dentro de los Fondos, que presenten los ciudadanos del municipio debidamente organizados.

- Informar a los beneficiarios en un plazo no mayor de treinta días naturales, sobre la aprobación o rechazo de propuestas de obras que se presenten, indicando las causas que originaron la aprobación o rechazo de las mismas.
- Impulsar y convenir la corresponsabilidad y participación directa de las comunidades, mediante la aportación de mano de obra, recursos financieros o materiales de la región.
- Establecer el porcentaje de aportación de la comunidad para las obras y acciones, previo estudio socioeconómico actualizado y aprobado por el Pleno del Consejo;
- Mantener en orden el archivo de la documentación generada tanto de las peticiones de la población como de las asambleas.
- Promover e impulsar a la Contraloría Social.
- Canalizar al Órgano de Control Interno, o al H. Congreso del Estado, las quejas y denuncias, que sobre el manejo de recursos y calidad de la obra presente la población.

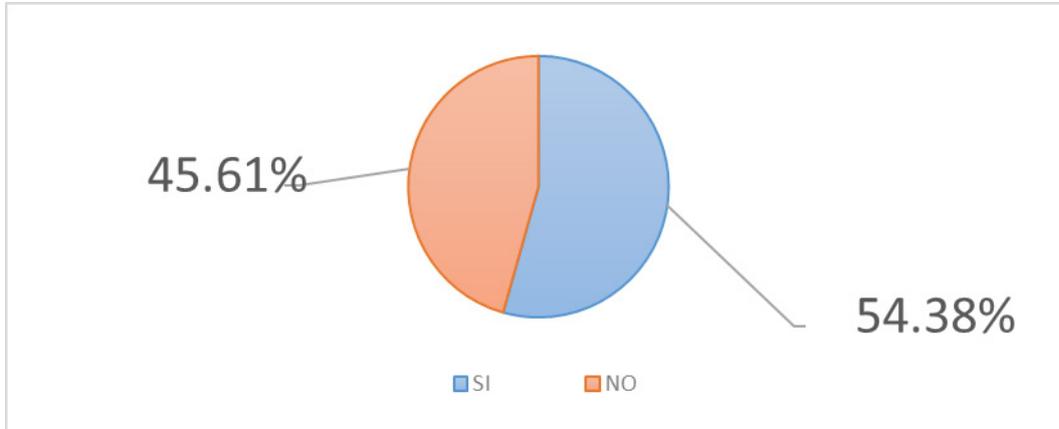
El cumplimiento con esas funciones requiere de conocimiento, mismo que los miembros de los comités pueden adquirir a través de la capacitación. Esta capacitación es de suma importancia por el simple hecho de que gran parte de los miembros de los CDSM son analfabetos y han adquirido gran parte de su conocimiento, por medio de la experiencia concreta con su realidad. Como lo planteamos en el marco teórico, el conocimiento se desarrolla por el aprendizaje; es una herramienta de mejora permanente ya que potencializa las capacidades de cada persona; se transforma en acción por impulso de la motivación; por lo tanto, la necesidad de capacitación de los miembros del CDSM para el cumplimiento de sus funciones es un proceso impostergable para cualquier administración municipal.

6.6 Continuidad, transparencia y difusión de los resultados

Una de las funciones principales del CDSM es la de informar a la comunidad beneficiada los avances y logros alcanzados sobre las obras autorizadas por el Ayuntamiento, así como transparentar las especificaciones de cada una de ellas. Una de las cuestiones que salió a la luz en el marco de esta investigación fue el tema de continuidad sobre el ejercicio de las funciones de los miembros del Comité. A ese respecto, gran parte de los encuestados (un 60% aproximativamente) afirmó que el comité había desaparecido después de la realización de las diferentes obras; mientras que un 40% reconoció que el comité siguió trabajando. Esta situación pudo haberse dado por las diferencias que han ido surgiendo entre los propios miembros de los comités, lo cual justifica también la respuesta a la pregunta sobre la transparencia y difusión de los resultados.

En efecto, la transparencia implica la capacidad que tienen los miembros del CDSM para llevar a cabo sus funciones, sin tener nada que ocultar. Eso implica una rendición de cuentas en materia de información, sobre todo, ante los ciudadanos de las diversas comunidades. El resultado de esta interrogante se puede observar en la gráfica 11.

Gráfica 11: El comité informó sobre las actividades realizadas.



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en dicha gráfica 11, más del 54% de los miembros reconocen haber informado a las comunidades y autoridades correspondientes sobre los avances, alcances, conclusiones e impactos de las obras realizadas. Ese grupo afirma haberlo hecho a través de minutas y reuniones informativas en las comunidades. Un dato curioso es el del 45% de los miembros que estimaron que no se cumplió con la función de transparencia ante la ciudadanía. Ellos afirmaron que, si bien se realizaron algunas reuniones informativas, no se utilizó la metodología pertinente para que la ciudadanía estuviera integralmente informada sobre los procesos de realización de las obras.

A modo de conclusión sobre este análisis, se aprecia que más allá de los resultados obtenidos, existe una perspectiva de participación ciudadana en los procesos de atención a las necesidades ciudadanas. A primera vista, los motivos que explican la implementación de los presupuestos participativos en villa de Reyes son bastante numerosos. Se presentan como herramientas de trabajo para el gobierno municipal, en su búsqueda de inclusión de la ciudadanía en su quehacer sociopolítico y económico.

En realidad, hacer participar a los ciudadanos en la vida política del ayuntamiento, aunque sólo sea en ciertas dimensiones, constituye por tanto un desafío emblemático, principalmente en tiempos de cambio. El análisis de las respuestas de los protagonistas del CDSM nos han permitido reducir al menos desde la perspectiva cognitiva, la brecha entre la teoría y la práctica.

7 Conclusiones

La experiencia de Villa de Reyes que hemos analizado en este artículo muestra una relación de dependencia absoluta entre el gobierno y la sociedad en materia de atención a los problemas públicos mediante el juicio y apreciación de los ciudadanos. Esto que se puede observar y replicar en casi todos los países de América latina, se debe a la existencia y predominio de un juego de intereses que se interpone en esta relación. Es en este sentido que Scopel nos recuerda que “la construcción de políticas públicas exige la responsabilidad y competencia de los gobiernos locales, y que son los resultados de implementación de esas políticas que servirán de barómetro para evaluar”²⁵ las decisiones de los actores de los gobiernos locales. Por su parte, Aguilar y Lima enfatizan la importancia de la participación ciudadana como modalidad de coparticipación entre ciudadanía y los actores de los gobiernos locales en materia de ejecución de las políticas públicas. Ellos sostienen que “la participación ciudadana puede volverse una herramienta de desarrollo en

²⁵ SCOPEL VANIN, Fábio. “O município ambientalmente sustentável: a responsabilidade dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento da ocupação urbana”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 1, p. 95-114, 2012.

América latina en general y en México en particular, siempre y cuando la variable de ésta sea capitalizada, no solo en términos electorales, sino también en términos de acción participativa en los asuntos públicos”²⁶.

Los argumentos vertidos en este artículo nos han permitido concluir que la participación ciudadana recupera la parte pública de la política y permite que se establezca un contrato entre la sociedad y el gobierno, mitigando los escenarios de conflicto, incertidumbres e intereses particulares. En realidad, el caso de estudio de Villa de Reyes nos ha dejado en claro que la inclusión de la ciudadanía es una de las maneras de contar con políticas públicas socialmente relevantes; por lo cual, vincular la participación ciudadana en las fases de ejecución de las políticas públicas, es susceptible de mejorar el desempeño de los representantes políticos para dar paso a mejores soluciones a los problemas públicos.

A final de cuentas, en el marco de esta investigación, se puede concluir que los principales desafíos de la participación ciudadana en Villa de Reyes y en los demás gobiernos locales de Latinoamérica se suscriben entre otras en las cuatro variables siguientes:

a) Los problemas estructurales

La contribución de los ciudadanos en los CDSM implica un importante incremento en el volumen de trabajo de los agentes del propio municipio, lo cual también implica la necesidad de reformular una estructura orgánica que integre un personal capacitado para dar seguimiento puntual al trabajo realizado por los CDSM. Sin embargo, al margen de los problemas de sobrecarga de trabajo que genera, tanto los actores del gobierno municipal, así como los propios ciudadanos encuestados en el marco de esta investigación, han considerado relevantes las dificultades financieras que implican las experiencias de participación ciudadana, las cuales se llevan a cabo de forma muy limitada en tiempo y con recursos humanos no capacitados y económicos insuficientes. Estos problemas estructurales que son una gran área de oportunidad para las siguientes administraciones municipales de Villa de Reyes, indican que las propuestas que emanen de los CDSM, fruto de las opiniones ciudadanas, no pueden llevarse a cabo de forma directa si no se establecen reglas claras de juego en ese intento de inclusión de la ciudadanía en el quehacer del gobierno municipal.

b) La falta de capacidad del ciudadano para participar

Según los representantes, los técnicos y funcionarios del Ayuntamiento de Villa de Reyes, la participación ciudadana se mantiene en niveles muy bajos, por la falta de capacitación de los propios ciudadanos. Desde su punto de vista, los ciudadanos esperan que el gobierno municipal les resuelva todos sus problemas, a veces hasta problemas personales. Al invitarlos a participar en este ejercicio, se les da la oportunidad de protagonizar las soluciones puntuales a los problemas de sus diferentes comunidades; sin embargo, la experiencia en Villa de Reyes ha mostrado que los ciudadanos e incluso varios funcionarios del gobierno municipal, no tienen un concepto global de sus propias necesidades porque solo les preocupan las cosas próximas, es decir, la atención a las necesidades básicas.

c) La instrumentalización y concepción de la participación como un espacio no reivindicativo

Este desafío se refiere a que los problemas que pueden surgir durante la implementación de las experiencias de participación como lo vimos con los CDSM, pueden tener dos consecuencias: por un lado, ese fenómeno puede convertirse en un medio que usa el gobierno municipal para manipular a la ciudadanía, haciéndoles creer que son partícipes del ejercicio del poder. Por otro lado, puede convertirse en un medio de reivindicación sin bases cognitivas sólidas por parte de la ciudadanía. El área de oportunidad aquí es precisamente reducir la brecha entre la retórica del gobierno municipal y las realizaciones concretas; este punto de inflexión no debe por ningún motivo resultar del “cortoplacismo”, entendido como desviación metodológica que empuja a querer obtener resultados de forma inmediata, sin entender que la gravedad y la complejidad de los problemas públicos como lo es la pobreza, requieren para su erradicación, intervenciones y visiones de corto, mediano y largo plazo para poder vincular el discurso de los actores de toma de decisiones con los resultados concretos en ese ámbito.

d) La reglamentación de la participación

²⁶ AGUILAR, Astorga; LIMA, Facio. “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, n. 1, p. 1-15, sep. 2009.

En el caso de Villa de Reyes, la participación ciudadana institucionalizada se ha iniciado con la conformación del Consejo de Desarrollo Social Municipal; la redacción del reglamento subyacente a esta conformación establece las técnicas de participación, instaurando, por tanto, las formas en que los ciudadanos pueden hacer llegar su voz a las autoridades. No obstante, parece que el hecho de que la participación deba ajustarse a lo establecido en el reglamento suponga un importante problema para los ciudadanos; según han manifestado algunos funcionarios del Ayuntamiento de Villa de Reyes, los ciudadanos quieren saltarse formalidades y no se ciñen al reglamento a lo hora de reportar las inconsistencias observadas en la realización de las diferentes obras.

En fin, a través de esta esta investigación, nos hemos percatado que las políticas públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover la integración social y de cristalizar el camino hacia el desarrollo. Al incluir a los ciudadanos en las diferentes fases de ejecución o implementación de las políticas públicas, como lo vimos con el caso de los CDSM, coincidimos con el postulado Ruiz y Cadénas al considerar que ello “permite que la sociedad viaje en el mismo avión que el gobierno”²⁷. En este postulado, Ruiz y Cadénas hacen referencia a las políticas públicas son herramientas de equidad y modelos de redistribución de los bienes y recursos del Estado hacia todos los sectores sociopolíticos, económicos, culturales, educativos, públicos y privados.

Capitalizar y consolidar la relación entre el gobierno y la ciudadanía a través de los mecanismos de participación ciudadana, implica imperativamente la construcción de alianzas y coparticipaciones entre el gobierno (sector público) y los demás actores que participen en el ciclo de las políticas públicas, a fin de que cada uno, pueda aportar lo que le corresponda a las soluciones integrales de los problemas públicos. Es una perspectiva de contrato social que funde un orden social y que atiende las carencias y necesidades multidimensionales del pueblo. Es entonces momento de comprender que más allá de los interminables debates teórico-conceptuales e ideologías vigentes sobre la participación ciudadana y sus derivados, al final del día, su éxito depende de las capacidades y las voluntades de quienes las diseñan y las llevan a cabo. A pesar de que las políticas públicas de participación ciudadana sean hechas de conceptos y palabras, siempre hay que saber que detrás de las palabras están las voluntades de las personas que las pronuncian. Es solamente a través de soluciones integrales a los problemas públicos que se pueden dar un reencuentro y una reconciliación entre la ciudadanía y el gobierno.

Fuentes

AGUILAR, Astorga; LIMA, Facio. “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, n. 1, p. 1-15, sep. 2009.

ALARCÓN-FLORES, Luis; GÓMEZ SÁNCHEZ, Irey; RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Luis. “Actores y participación ciudadana en el actual escenario sociopolítico”. *Frónesis*, v. 11, n. 3, p. 2-15, 2004.

ARELLANO, Gault; BLANCO, Felipe *Políticas públicas y democracia*. México: Instituto Federal Electoral, 2013.

BAZDRECH, Parada. “Participación social en la educación y política educativa: una relación en construcción”, En: BARBA, Bonifacio; ZORRILLA, Margarita. (coord.) *Innovación social en educación una base para la elaboración de las políticas públicas*. México: Siglo XXI, 2003.

CABRERO, Enrique. *La acción pública en municipios urbanos: Una propuesta de marco teórico para su estudio*. México: CIDE, 2011.

CANTO CHAC, Manuel. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI, 2011.

²⁷ RUIZ-LÓPEZ, Domingo; CADÉNAS-AYALA, Carlos. “¿Qué es una política pública?”, *Revista Jurídica*, n. 2, p. 2-27, 2011.

- CHEVALLIER Jacques. « L'État régulateur ». *Revue française d'administration publique*, n. 111, p. 473-482, 2004.
- CORDOURIER-REAL, Carlos Román, "Participación ciudadana e instituciones: un análisis desde la teoría democrática de Robert A. Dahl". *Estudios Sociológicos*, v. 33, n. 99, p. 579-605, 2015.
- CÓRDOVA, Jaimes Edgar; ÁVILA HERNÁNDEZ, Flor. "Democracia y Participación ciudadana en los procesos de la Administración Pública". *Revista Opción*, año 33, n. 82, p. 134-159, 2017.
- CRUZ GONZÁLEZ, Luis David; MBALLA, Louis Valentin. "Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina". *Revista Políticas Públicas*, v.9, n. 2, p. 2-19, 2017.
- CUNILL, GRAU Nuria. *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Venezuela: CLAD, 1991.
- GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto; GÓMEZ FORTES, Braulio. *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. España: Fundación Alternativas, 2008.
- GUILLEN, André *et al.* "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana". *International Journal of Good Conscience*, v. 1, n. 4, mar. p. 179-193, 2009.
- IBARRA CORTÉS, Mario Eduardo; MBALLA, Louis Valentin. *Complexité et défis de la gestion des municipalités au Mexique*, Paris: Publibook, 2017.
- INNERARITY, Daniel "La política después de la indignación". *Claves de Razón Práctica*, n. 218, p. 1-38, dic. 2011.
- MARDONES, Roberto. "La encrucijada de la democracia chilena: una aproximación conceptual a la desafección política". *Revista Papel Político*, v. 19, n. 1, p. 39-59, ene./jun. 2014.
- MBALLA, Louis Valentin. "Vers des fondements de la rationalité complexe pour l'analyse de la politique publique": les avatars du processus décisionnel". *Rev. Ciencia Política*, v. 13, n. 26, p. 261-283, 2018.
- MBALLA, Louis Valentin. "Los avatares del interés definido en términos de poder en la formulación de las políticas públicas". *Rev. Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, p. 799-817, 2017.
- MERINO, Mauricio. *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE, 2013.
- RAMÍREZ, Viveros. *Modelos de participación ciudadana. Una propuesta integradora*. Madrid: Universidad Carlos III, 2015.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, "La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto". *Espacios Públicos*, v. 18, n. 43, p. 51-73, 2015.
- SCOPEL VANIN, Fábio. "O município ambientalmente sustentável: a responsabilidade dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento da ocupação urbana". *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 1, p. 95-114, 2012.
- SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena. "La participación ciudadana en México". *Estudios Políticos*, novena época, n. 34, p. 93-116, 2015.
- SINTOMER, Yves; GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto. *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*. Paris: La Découverte, 2011.
- SOL, Arriaza. *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho: avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados centroamericanos*. Costa Rica: FLACSO, 2012.
- VARGAS-CUELLAR, Marco-Iván. *Participación ciudadana en el ejercicio gubernamental local*. San Luis Potosí 1994-2002. México: El Colegio de San Luis, A.C, 2005.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.