

Instrumentos de Participación Social

GUÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2022



SECRETARÍA
DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA



Contenido

I. Introducción	2
II. La Participación Ciudadana en Chihuahua.	6
III. Marco Jurídico Aplicable	9
IV. La comunicación y difusión como parte de la participación.	10
V. Reflexiones Finales	11
VI. Fuentes de Consulta	12



I. Introducción

“La participación ciudadana permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan, las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno. Esta vertiente de la participación resume numerosos experimentos sociales en varias partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática, ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la propia democracia participativa”.¹ (Olvera: 2009:4).

Entendemos entonces por participación ciudadana, como el involucramiento activo de los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas.

En un mundo cada vez más complejo, las contribuciones de los ciudadanos son un recurso imprescindible para la formulación de políticas públicas. Una adecuada toma de decisiones requiere de los conocimientos, experiencias, opiniones y valores de los ciudadanos. La implementación de las decisiones difíciles depende, en buena medida, del consentimiento, aprobación y apoyo de los ciudadanos.

¹ Olvera (2009). La Participación Ciudadana y sus Retos en México. Consultado el 02 de febrero de 2022 en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b/Olvera_Entregable_2.pdf

“La participación de la sociedad en la vida pública se torna imprescindible y es exigida por ella misma. Esto es debido, en gran parte, a que la información en todos los ámbitos de la vida pública es cada día más accesible. El individuo local se convierte, por medio de acceso a la tecnología, en ciudadano que puede y que quiere participar en la determinación de los procesos que lo gobiernan, en la definición del marco social y político en el que vive, y en la priorización de acciones e inversiones públicas que apuntan a una mejor calidad de vida y a un desarrollo equitativo, transparente y sustentable”.²(Universidad de CUYO: 2011:4)

Para superar la falta de participación, y para responder verdaderamente a la ciudadanía, es necesario un cambio cultural en el modo de interactuar y cooperar con el público de los gobiernos mediante la incorporación de nuevos mecanismos para escuchar las voces de los ciudadanos, tenerlas en cuenta e institucionalizarlas en el comportamiento y la cultura de las instituciones públicas.

Inicial	Involucrar a los ciudadanos en la evaluación de las instituciones de gobierno y en la identificación de reforma/políticas prioritarias reformar la legislación para crear un entorno propicio para la actuación de organizaciones de la sociedad civil.
Intermedio	Favorecer el uso ciudadano de herramientas digitales. Desarrollar un pacto entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar objetivos comunes. Involucrar a los ciudadanos en procesos deliberativos sobre un asunto político prioritario. Promover legislación y directrices sobre consultas ciudadanas para el desarrollo de políticas públicas.
Avanzado	Crear y financiar un centro especializado para la institucionalización de la participación ciudadana Incluir la participación ciudadana como una competencia básica para los funcionarios del gobierno y cargos públicos. Establecer mecanismos que permitan la plena integración participativa en la vida cívica de niños y jóvenes.
Innovador	Prototipos de nuevos enfoques para la participación ciudadana (diseñar nuevas fórmulas de participación).

Fuente: Plan de gobierno abierto, Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región, CEPAL, Naciones Unidas

² Universidad de CUYO (2011). Área de Políticas Públicas, Argentina. Página 4. Consultado el 02 de febrero de 2022 en: http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/PARTICIPACION_CIUADADANA.pdf

El **objetivo fundamental** de la participación ciudadana **es lograr un desarrollo sustentable y eficaz**, por medio del uso y aplicación de políticas, que incorporen a la comunidad en la solución de sus propios problemas.

De tal manera que es importante determinar el costo-beneficio que la participación ciudadana provee:

Participación Ciudadana	
Costos	Beneficios
Genera expectativas que, de no ser alcanzadas pueden producir una disminución de la autoridad de los representantes	Exige la creación de espacios de consulta, superando el acto simple de responder quejas, mejorando el nivel de transparencia al favorecer la comunicación y cercanía de los sectores sociales afectados y la gestión pública
Puede generar conflictos que de no ser solucionados pueden producir un entorpecimiento de la gestión	Facilita el acceso a la información al establecer vías y mecanismos de entendimiento reduciendo la incertidumbre
Requiere de un compromiso considerable de tiempo, tanto del ciudadano como de los funcionarios	Promueve una conciencia de responsabilidad social, involucrando a la sociedad en la solución de sus problemas. La sociedad se vuelve su propia gestora de su propio desarrollo.
Requiere de recursos humanos capacitados para este estilo de gestión	Produce un mejoramiento en la planificación y ejecución de las políticas públicas, en la identificación de las necesidades y del uso de los recursos. Posibilita además, la identificación temprana de conflictos, lo que permite su prevención y genera un mejor entendimiento de las problemáticas y posibles soluciones.
Requiere de recursos financieros para poder implementar nuevas tecnologías de gestión	Modifica el sentido de la obra y del servicio público como propiedad comunitaria, desarrollando un sentido de pertenencia y responsabilidad social.
Posee impulso propio y una vez iniciada resulta difícil su eliminación	Posibilita el incremento de la recaudación financiera, directamente vinculado con el sentido de pertenencia

Fuente: Universidad de Cuyo, Área de Políticas Públicas, Argentina

Se pueden reconocer al menos cuatro condiciones básicas para que la participación tenga un buen resultado³ (Universidad del Cuyo:2011):

a. Acceso a la información. La participación para que sea útil y eficaz debe ser informada, en un proceso ágil y sencillo, a su vez esta información debe estar sistematizada de manera clara y debe ser en lo posible de fácil entendimiento.

b. Autonomía. Participación implica autonomía de los actores, la no-dependencia o subordinación de un actor respecto de otro.

c. Voluntad Política. La voluntad del estado que genera los espacios y promueve la participación. Sin voluntad política por todas las partes, la participación difícilmente prosperará.

d. Incorporación de los Actores. La exhaustiva incorporación de los actores afectados es fundamental en el proceso participativo, pues al no darse la representatividad de los actores en el proceso, el mismo carece de legitimidad ante los interesados. Los interesados pueden ser los afectados positivamente o negativamente por una obra o gestión, como también los afectados indirectamente o por omisión.

³ Universidad de CUYO (2011), Área de Políticas Públicas, Argentina. Página 5. Consultado el 02 de febrero de 2022 en: http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/PARTICIPACION_CIUDADANA.pdf



II. La Participación Ciudadana en Chihuahua.

La participación ciudadana puede ser entendida como una “alternativa para la construcción de consensos y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia”⁴ (Cunill Grau:1991: 11). Una conceptualización riesgosa que ha llevado a entenderla casi exclusivamente como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones en los municipios, descargándose algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado.

Así definida, comprende todas las formas de intervención de las personas en actividades que influyen en la agenda y la decisión pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales.

Pueden darse distintas formas institucionalizadas de participación donde se conforman instrumentos de participación social, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua y el Reglamento a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua sería

- Audiencias Públicas.
- Consulta Pública.
- Consejos Consultivos.
- Comités de Participación.
- Planeación Participativa.
- Presupuesto Participativo.
- Cabildo Abierto.
- Contralorías Sociales.
- Colaboración Ciudadana.
- Mecanismos de Participación Social de Niñas, Niños y Adolescentes.

⁴ Cunill Grau, Nuria (1991) “Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos” CLAD, Venezuela.

Por lo tanto, existen posibilidades de producir desarrollos institucionales en un nuevo modelo que vincule y articule la representación política, social y la participación ciudadana.



La participación ciudadana puede ser, en la práctica: democracia, representatividad, promoción social y ciudadanía moderna. Para lo cual es necesario promover⁵ (Verdesoto: 1997:5):

a) La participación en clave positiva, como el modo de provocar la “colaboración social”. Debe crear confianzas mutuas entre el Estado y la sociedad civil, antes que controles rígidos.

b) La participación debe contener a su interior formas representativas que le permitan combinar decisiones políticas y de desarrollo.

c) La sostenibilidad de la participación dependerá de la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios.

d) La consolidación de la participación mediante el reconocimiento como un mecanismo del sistema político (esto supone, de un lado, reconocer la insuficiencia de los mecanismos de la organización actual de la democracia).

e) La participación es la mejor forma de potenciar el desarrollo social en un contexto de limitación de recursos.

⁵ Verdesoto, Luis (1997) “Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización” II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.

Los resultados producidos por una sociedad que se pone a trabajar en conjunto, son superiores, en la creación de beneficios y en la apropiación de ventajas del desarrollo social, a la suma de procesos puntuales. Esto exige superar a las limitaciones de los "proyectos participativos", ya que una sociedad activada por la participación es siempre más que la suma de beneficios de todos los proyectos individuales.

Desde este punto de vista es necesario sumar una participación responsable, moderna en términos sociales y políticos, donde la ciudadanía ejerza una acción social y política que permita la necesaria consolidación de la democracia.



III. Marco Jurídico Aplicable

- I- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua. Artículo 34. Fracción XXIII.
- II- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Artículo 70, Fracción XXXVII: Los mecanismos de participación ciudadana.
- III- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, Artículo 77, Fracción XXXVII. Los mecanismos de participación ciudadana.
- IV- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua.
- V- Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana.
- VI- Ley de Planeación del Estado de Chihuahua.



IV. La comunicación y difusión como parte de la participación.

“Siguiendo la lógica de la relación comunicación/participación, entenderemos que en la medida que dichos canales, procesos y criterios sean aceptados por la ciudadanía, ésta se hará parte de los procesos institucionales orientados a la promoción de la participación ciudadana, ya sea en el ámbito de la deliberación pública, en el desarrollo de una comunicación vertical o en la búsqueda de la transmisión efectiva de las demandas ciudadanas”.⁶ (Johanna Luksic Lagos: 2009:71).



Es por ello que el Gobierno debe utilizar la capacidad de los medios de difusión y otras formas de **comunicación pública con participación activa y efectiva de la ciudadanía**, que le permita informarla y orientarla, coordinar acciones y sentar las bases para una mayor capacidad de acceso y participación ciudadana, conteniendo mecanismos de comunicación.

⁶ Johanna Luksic Lagos (2009). La Comunicación como Instrumento Fortalecedor de la Participación Ciudadana: hacia una Democracia Inclusiva. Consultado el 02 de febrero de 2022 en: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=731f9b02-29a7-f0b3-4621-e9d694c89f6f&groupId=252038



V. Reflexiones Finales

Independientemente del buen funcionamiento de estos mecanismos, es importante que sean accesibles para el ciudadano, es decir que las reglas de operación, obstáculos, quórum, métodos de votación, mecanismos de publicidad y convocatoria, etc. contribuyan a que el proceso sea lo más libre y justo para los ciudadanos.

Aún y cuando ya existe la Ley y el Reglamento de Participación Ciudadana en el Estado de Chihuahua, y la incorporación de mecanismos dentro del ámbito social en el estado se incrementa poco a poco, es necesario aplicar mejoras a los procesos actuales de acuerdo a las experiencias o mejores prácticas aprendidas durante este tiempo, es por ello que se sugieren las siguientes áreas de oportunidad:

1. Analizar las instancias de participación que ya existen en la ley y/o en las reglas de operación, pero que no funcionan en la práctica o no han sido establecidas.
2. Fomentar la transparencia y el buen desempeño de las instancias de participación.
3. Promover la creación de mecanismos entre instancias de participación municipal, estatal y federal, en materia de intercambio de información, coordinación de acciones, y discusión de propuestas.
4. Difundir la información existente sobre instancias de participación entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y ofrecer la capacitación y asesoría técnica a las OSC que estén interesadas en participar.

VI. Fuentes de Consulta

- CEPAL 2017. Plan de gobierno abierto, Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región, Naciones Unidas CEPAL
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf
- CEPAL 2007. Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, Un gobierno abierto centrado en el ciudadano, Naciones Unidas CEPAL
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42396/4/S1701222_es.pdf
- Cunill Grau, Nuria (1991) "Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos" CLAD, Venezuela.
- J Olvera. (2009). México. "La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática".
[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)
- Johanna Luksic Lagos (2009) "La Comunicación como Instrumento Fortalecedor de la Participación Ciudadana: hacia una Democracia Inclusiva". Pág. 68. Consultado el 17 de julio de 2019 en:
https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=731f9b02-29a7-f0b3-4621-e9d694c89f6f&groupId=252038
- Kaufmann, Büchi y Braun (2007) "Guía de la democracia directa. En Suiza y más allá", Initiative and Referendum Institute Europe, Suiza
https://issuu.com/inxtensis/docs/iri_guia_dd_2007
- Lafferriere, Emilio (2009) "Argentina: la representación como desafío" en Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coordinadores) "Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada", Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Pasquino, Gianfranco (1993) "Participación política, grupos y movimientos" en Pasquino, Gianfranco y otros "Manual de Ciencia política" Alianza Editorial, Madrid.
- Universidad de CUYO (2011), Área de Políticas Públicas, Argentina
http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/PARTICIPACION_CIUADADANA.pdf
- UNICEF (2018). La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/bogota.pdf>
- Verdesoto, Luis (1997) "Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización" II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.