



## **Elementos de diseño institucional en los organismos de participación ciudadana en el ámbito local**

*Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.  
12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.*

**Autor(es): Vargas Cuéllar, Marco Iván**

**Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí**

**Email: [mvceepac@gmail.com](mailto:mvceepac@gmail.com)**

**Twitter: [@marcoivanvargas](https://twitter.com/marcoivanvargas)**

### **Resumen/abstract:**

Con el propósito de conocer, analizar y describir las características del diseño institucional de los mecanismos de participación ciudadana existentes en el ámbito local, el trabajo presenta un marco de análisis que parte de las nociones de la democracia deliberativa, y que a su vez mantiene un marcado énfasis en la cantidad de poder que se transfiere a los ciudadanos que participan en el mecanismo de participación, el tipo y cantidad de individuos que son convocados para participar en las instancias y las modalidades de comunicación y decisión que son permitidas desde el diseño institucional.

El trabajo sugiere que el diseño de los mecanismos institucionales de participación ciudadana en el ámbito local debe acercarse a la aspiración de contar con instancias de participación genuina, inclusiva y consecuente, ofreciendo resultados favorables para la formulación de las políticas públicas.

### **Palabras clave:**

Participación ciudadana, gobernanza, democracia deliberativa, diseño institucional, políticas públicas.

**Nota biográfica:** Consejero Electoral en el CEEPAC, San Luis Potosí. Es candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Maestro en Administración y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Profesor Investigador Definitivo (en licencia) en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Una de las perspectivas conceptuales más influyentes para orientar la discusión sobre el cambio en la administración pública en tiempos recientes ha sido la de la gobernanza, que parte de la posibilidad de cuestionar y redefinir el papel que desempeña el gobierno en el proceso directivo de la sociedad, en un escenario donde los gobiernos democráticos requieren mejorar sus capacidades de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades con resultados relevantes.

Este enfoque parte del supuesto de insuficiencia de actuación del gobierno para dirigir a la sociedad, ya que requiere de los recursos y acciones de actores extragubernamentales para abordar asuntos que son de interés de la sociedad. De manera general, el concepto de gobernanza se establece desde las siguientes características (Aguilar, 2006; 133):

- a. Implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno.
- b. Registra que las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado son hoy permeables en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad.
- c. Reconoce la interdependencia de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos.
- d. Reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia.
- e. Reconoce que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando de gobierno.

El enfoque de la gobernanza presenta un rango muy amplio de posibilidades prácticas de involucramiento de los actores no gubernamentales en el proceso de gobernación de la sociedad. Si se parte de la base de que los actores independientes tienen amplias capacidades de superar el desempeño de la acción directa del gobierno y sus burocracias sobre los problemas sociales, entonces se requiere favorecer su actuación por medio de “legislaciones apropiadas y políticas públicas abiertas, sin desconocer que hay fallas de mercado o simulaciones de mercado que obligan a intervenir, así como hay fallas de la cooperación voluntaria” (Aguilar, 2006; 135).

Lo anterior propicia que el gobierno implemente modelos de políticas públicas donde se suman los recursos económicos, técnicos, intelectuales y morales de otros actores económicos y sociales, que van más allá de ciertas formas de asociación y contratación que respondieron más a la corriente del cambio gubernamental centrada en la crisis fiscal de los estados en los años 80, para centrarse en la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social.

La inclusión de nuevos actores al sistema permite abrir los mecanismos de toma de decisiones sobre las políticas públicas que en otro momento se consideraron como un ámbito exclusivo de la autoridad (Aguilar, 2006), para pasar a una etapa donde la aparición de nuevos actores posibilita un enriquecimiento en la diversidad y la interacción de actores en el sistema (Wagenaar, 2007) que mejora las posibilidades de apreciar, producir y seleccionar alternativas y estrategias de intervención orientadas a la toma de decisiones y la solución de problemas públicos.

Frente a la necesidad de construir espacios de participación ciudadana en la formulación de proyectos de desarrollo turístico, los gobiernos locales como responsables de la compleja tarea de administrar y planear los recursos y atractivos turísticos que poseen, se encuentran ante un reto fundamental: el establecimiento de espacios de interlocución que permitan la implementación de proyectos competitivos de desarrollo turístico con una amplia base de apoyo público, con medidas de distribución de los beneficios económicos y materiales y con políticas de prevención y mitigación de los impactos sobre el medio físico, social o ambiental. Esta relación obliga a buscar mecanismos de administración y gestión pública enfocados en la planeación participativa que vincule a

los actores locales en un proceso de la política pública que considere a las oportunidades de desarrollo turístico mientras logra equilibrar las demandas, necesidades e intereses; es por ello que la construcción de espacios efectivos de encuentro y diálogo representa elemento crucial para la formulación de políticas en este sector.

La inclusión de nuevos actores al sistema permite abrir los mecanismos de toma de decisiones sobre las políticas públicas del sector que en usualmente se han considerado como un ámbito exclusivo de la autoridad, para pasar a una etapa donde la aparición de nuevos actores posibilita un enriquecimiento en la diversidad y la interacción de actores en el sistema que mejora las posibilidades de apreciar, producir y seleccionar alternativas y estrategias de intervención orientadas a la toma de decisiones y la atención de los problemas del sector turístico.

Lo anterior propicia que el gobierno local implemente modelos de gobernanza donde se suman los recursos económicos, técnicos, intelectuales y morales de otros actores económicos y sociales, que van más allá de de la llana existencia de ciertas formas de asociación, para centrarse en la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de desarrollo turístico de la región.

La aspiración del diseño institucional de participación ciudadana para la formulación de proyectos de desarrollo turístico atiende a los siguientes propósitos:

- a) Realizar un diagnóstico de las políticas, estrategias y planes económicos, sectoriales y del medio ambiente para lograr la integración gradual de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo turístico;
- b) Fortalecer las estructuras institucionales a fin de permitir la plena integración de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo turístico en los niveles del proceso de adopción de decisiones;
- c) Crear o mejorar mecanismos para facilitar la participación de organizaciones, grupos y particulares interesados en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones;
- d) Establecer procedimientos determinados a nivel interno de la administración municipal para integrar las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo turístico en el proceso de adopción de decisiones.

Desde la perspectiva de la gobernanza, el análisis de políticas públicas y las teorías de la democracia deliberativa, es necesario analizar los mecanismos de formulación de las políticas de turismo donde la presencia de los diversos actores relacionados con el sector contrasta con la producción efectiva de instrumentos de política de desarrollo social desde la actividad turística.

### Participación y poder ciudadano

La participación ciudadana supone una redistribución del poder entre los individuos. La composición social ofrece un marco complejo en el que existen presiones y desventajas que deben enfrentar los grupos marginados por lo cual la participación ciudadana *debe* integrar a los distintos grupos y actores en la el nivel participativo deseado. En una realidad en que exista una pronunciada diferencia económica, se puede esperar que la participación articule los intereses en demandas hacia una mejor distribución del ingreso; en una situación de diferencias basadas en sistemas de valores, las manifestaciones pueden orientarse hacia el reconocimiento o la expresión de la identidad de estos grupos. Para este propósito, la participación ciudadana tiene la capacidad potencial de integrar a los individuos no-ciudadanos<sup>1</sup> en la redistribución del poder.

Sherry Arnstein (1971) sostiene que la participación ciudadana es solo un término categórico del poder ciudadano. Es la redistribución del poder que permite a los individuos a ser integrados para compartir los beneficios de la sociedad. Sin embargo advierte la existencia de una diferencia crítica entre un ritual vacío de participación y tener el poder real necesario para afectar el resultado de un proceso. En esto consiste la capacidad real de la participación ciudadana de redistribuir el poder. Las estrategias comunicativas y los mecanismos de participación que se integran a los marcos normativos son definidos por los actores relevantes o poderosos. El nivel en que la participación ciudadana permite a los ciudadanos tener el poder real de influir en el proceso de la política depende directamente del cálculo de distribución de poder

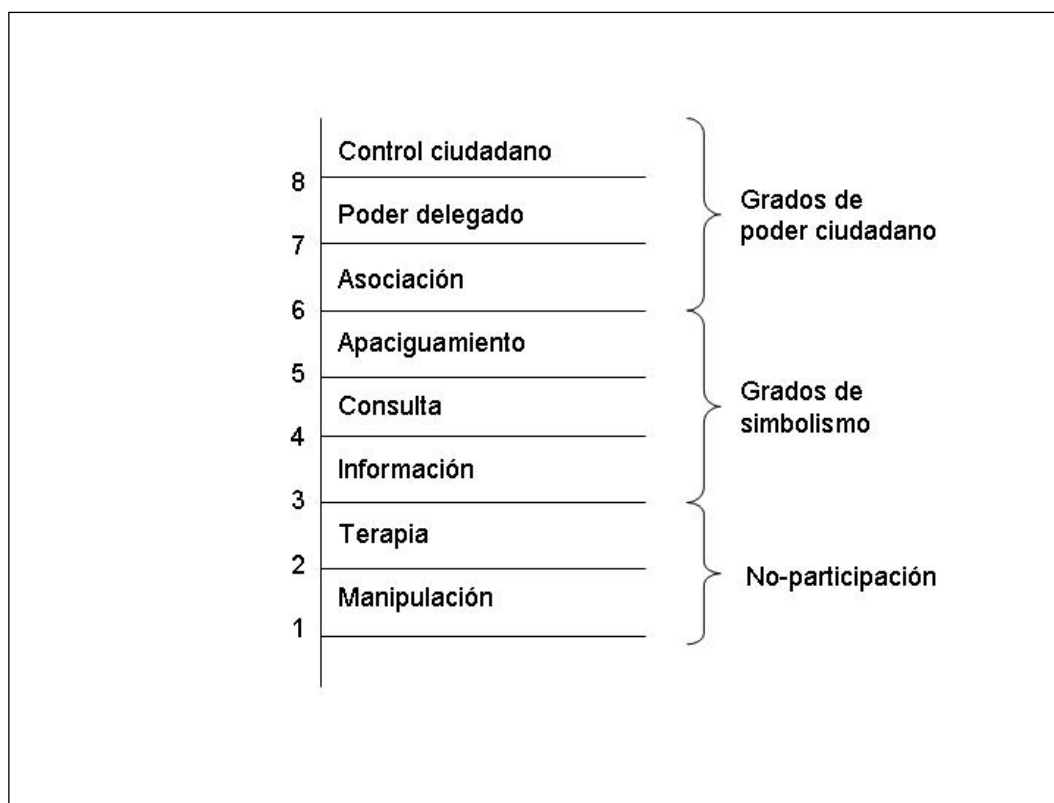
---

<sup>1</sup> Entendemos como no-ciudadanos, tanto a aquellos individuos que no poseen el status legal que les hace sujetos de derechos y obligaciones, como a *aquellos que han sido excluidos de los procesos políticos y económicos* (Arnstein, 1971).

tolerada por los actores relevantes que se manifiesta de manera formal en los marcos normativos o en el diseño de las modalidades de participación a seguir.

Para clarificar esta idea, en un texto clásico de la participación ciudadana, Arnstein propone una tipología de ocho niveles de participación que es representada gráficamente por una escalera en la que cada nivel de participación se instala de manera ascendente en cada uno de los escalones (figura 1). Cada escalón corresponde a la cantidad de poder ciudadano en la determinación del producto final del proceso.

**Figura 1. Escalera de la participación**



Fuente: Elaboración a partir de Arnstein, 1971.

Los escalones inferiores son (1) la manipulación y (2) la terapia, ambos describen niveles de “no-participación” que han sido utilizados por algunos como un sustituto de la auténtica participación. El objetivo real no es permitir a la gente participar en la

planeación o ejecución de programas sino el permitir a los actores poderosos el “educar” o “curar” a los participantes.

Los escalones (3) información y (4) consulta, representan cierto nivel de “simbolismo” que permite a los excluidos el escuchar y ser escuchados, sin que esto represente una carga significativa de poder que impulse el cambio del status quo.

El escalón (5) apaciguamiento, no es más que una fase superior del simbolismo ya que los actores poderosos aún detentan el derecho de decidir sobre las opiniones de los excluidos. Más arriba de la escalera se encuentran los niveles de poder ciudadano con crecientes niveles de influencia en la toma de decisiones. La asociación (6) permite a los excluidos negociar e intercambiar con los actores poderosos tradicionales.

En los escalones superiores se encuentra el poder delegado (7) y el control ciudadano (8), que permiten a los excluidos obtener la mayoría de los puestos en la toma de decisiones, o el control total de la administración. En [la tabla 1](#) resumimos las características específicas de los ocho escalones de la participación.

**Tabla 1. Niveles de participación ciudadana**

<b>Nivel de participación (Escalón)</b>	<b>Descripción</b>	<b>Papel del ciudadano</b>
<b>Manipulación</b>	Los ciudadanos son instalados en consejos y comités que solo funcionan como vehículo de “educación” por parte de los actores poderosos.	Los ciudadanos “educados” reproducen y apoyan las disposiciones de los actores poderosos en los medios participativos en los que han sido instruidos.
<b>Terapia</b>	Bajo la falacia de involucrar a los no-ciudadanos en la planeación, los expertos tratan a los sujetos en una especie de “terapia grupal”.	Los no-ciudadanos tratan de ser “curados” de su patología en lugar de resolver los principios de exclusión y desigualdad que generan su “patología”
<b>Información</b>	La información fluye de manera unilateral para que los ciudadanos sepan de sus derechos, responsabilidades y opciones.	En un nivel avanzado del proceso de planeación, los ciudadanos que apenas son informados tienen poca oportunidad de influir en el proceso.
<b>Consulta</b>	Los ciudadanos son una abstracción estadística que manifiesta cierta percepción de la política.	Al consultar la opinión de los ciudadanos se pretende legitimar la política.
<b>Apaciguamiento</b>	El grado en que los ciudadanos son apaciguados depende de la asistencia técnica para articular sus prioridades y la manera en que la comunidad presiona para lograrlas.	Los ciudadanos tienen la capacidad de aconsejar o planear sin embargo los actores poderosos se reservan el derecho de decidir sobre ésta.
<b>Asociación</b>	El poder se distribuye a través de la negociación entre ciudadanos y actores poderosos.	Se comparten las responsabilidades a través de estructuras formales.
<b>Poder delegado</b>	Las negociaciones entre ciudadanos y autoridades resultan en la delegación de la capacidad de decidir sobre un plan o programa	Los ciudadanos poseen los elementos para garantizar la existencia del <i>accountability</i> del programa.
<b>Control ciudadano</b>	La demanda de poder por parte de los ciudadanos es atendida por completo. Los ciudadanos pueden gobernar un programa o institución.	Los ciudadanos tienen el control absoluto de los aspectos gerenciales y de negociación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Arnstein (1971)

Es necesario advertir que el modelo de escalera tiene limitaciones relacionadas con referentes empíricos ya que los ciudadanos y los actores poderosos no son grupos



homogéneos con lógicas de acción simples; estos bloques poseen una serie de subconjuntos de integrantes con puntos de vista divergentes e intereses complejos y conflictivos. Los niveles de participación de la realidad difícilmente podrían clasificarse de manera precisa en cada uno de los escalones propuestos como tipos puros, ya que entre ellos puede existir toda una serie de niveles compuestos o transitorios. Incluso algunas de las características usadas para ilustrar cada uno de los ocho tipos puede ser aplicable a los otros niveles. Por ejemplo, el empleo de los *no-ciudadanos* en un consejo de planeación puede ser clasificado en cualquiera de los ocho niveles ya que puede representar una característica legitimadora o manipuladora de la participación ciudadana. Sin embargo este esquema nos ayuda a ilustrar la existencia de varios grados en que los ciudadanos *son permitidos* a participar, es decir, nuestra definición de participación ciudadana debe comprender un grado de poder distribuido en cada nivel de participación adoptado.

Preguntas sobre el diseño institucional: ¿qué modelo de involucramiento?

Partiendo de la noción de que las instituciones representan sistemas de “normas formales e informales, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de los individuos y organizaciones dentro de una sociedad” (Burki y Perry, 1998: 11), prestamos particular atención al concepto de diseño, que a su vez implica cuestionamientos sobre cómo pueden o deben ser construidas las instituciones. En términos llanos, el diseño de las instituciones es relevante para comprender la forma en que una organización posee un conjunto de propiedades que le permiten conseguir determinados propósitos, así como contar con capacidades de adaptación ante entornos cambiantes. De esta forma, “el diseño es entendido en términos de una cadena de efectos que vinculan al propósito humano con los resultados deseados” (Olsen, 1997: 205).

Resultaría sencillo asumir que diseño institucional se manifiesta en el conjunto de las reglas que estructuran y organizan a los mecanismos de participación ciudadana como organizaciones o instancias en las que los ciudadanos y las autoridades se relacionan para conseguir determinados fines públicos. Las reglas pueden ser producto de un ejercicio racional por parte de un actor público (como puede ser el poder ejecutivo, el legislativo o un colegiado con ambas funciones), y por tanto, el diseño

institucional implica cambios deliberados de las características y propiedades que permiten el logro de los fines en una organización (Klijn y Koopenjan, 2006). Pero el diseño institucional también puede ser producto de cambios incrementales propiciados por los ajustes estratégicos realizados por actores sociales (Ostrom, 1990) que interactúan en el sistema político en el que se inserta la institución. De esta manera, el diseño institucional puede ser el resultado de procesos inconscientes, adaptativos o accidentales.

La aspiración para entender la lógica que se encuentra detrás del diseño de los mecanismos de participación ciudadana implica la necesidad de comprender a su vez, las nociones, capacidades y roles de estas instancias ciudadanizadas a través de (1) su configuración desde un plano formal reglamentario y (2) su comportamiento fáctico. Derivado de lo anterior se plantean los siguientes cuestionamientos que orientan al diseño: ¿Quién participa? ¿Qué procesos deben realizar los ciudadanos para formar parte del mecanismo? ¿Cuál es el rol que desempeña el ciudadano en este proceso de formulación de los proyectos? ¿Sobre qué tipo de asuntos pueden intervenir? ¿Cómo es que se comunican y toman decisiones? ¿Con qué frecuencia se reúnen? ¿De qué forma se relacionan los acuerdos y decisiones de los mecanismos ciudadanizados con las acciones realizadas por el gobierno? ¿Cómo es que los ciudadanos pueden verificar la implementación de sus decisiones?.

Resulta fundamental colocar al diseño de los mecanismos de participación ciudadana como objeto de estudio para formular propuestas orientadas a mejorar los procesos de la administración pública que, en el ámbito práctico parecen obedecer a una lógica heterogénea donde coexisten las necesidades de desarrollo social, con los problemas inherentes de la administración pública en el ámbito local: las limitaciones presupuestales, las capacidades institucionales y los factores políticos. Por lo anterior, persiste el reto de aprovechar la presencia de actores de la sociedad a través de la creación de espacios de participación ciudadana institucionalizada para orientarse hacia una instancia de formulación de alternativas, conciliación de intereses, capacidad de decisión y acompañamiento en la implementación de las políticas.

## Bibliografía

Abelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F. P. (2003). Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science & Medicine*, 57(2), 239-251.

Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México.

Andersson, K., & Van Laerhoven, F. (2007). From Local Strongman to Facilitator Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America. *Comparative Political Studies*, 40(9), 1085-1111.

Baiocchi, Gioanpaolo. (2001). "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory". *Politics & Society* Vol. 29. No 1. Marzo de 2001. pp. 43 - 72.

Canto, Manuel. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9.

Dryzek, J. (2009) "Democratization as Deliberative Capacity Building". *Comparative Political Studies*. Vol 42. No. 11. SAGE Publications. pp. 1379-1402.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75.

Fung, Archon y Wright, Eric Olin. (2001). "Deppeneing Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance". *Politics & Society* Vol. 29. No 1. Marzo de 2001. pp. 5 - 41.

Hung, K., Sirakaya-Turk, E., & Ingram, L. J. (2011). Testing the Efficacy of an Integrative Model for Community Participation. *Journal of Travel Research*, 50(3), 276-288.

Monsiváis, Alejandro. (2008). "El desempeño deliberativo de la democracia: ¿Cómo se observa?". En Castaños, F. Labastida, J y López M.A. (coords) *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y estudios de caso*. IIS-UNAM, México.

Morrissey, J. (2000). Indicators of citizen participation: lessons from learning teams in rural EZ/EC Communities. *Community Development Journal*, 35(1), 59-74.

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2004). Evaluating public-participation exercises: a research agenda. *Science, Technology & Human Values*, 29(4), 512-556.

Rowe, G., Horlick-Jones, T., Walls, J., Poortinga, W., & Pidgeon, N. (2008). Analysis of a Normative Framework for Evaluating Public Engagement Exercises: Reliability, Validity and Limitations. *Public Understanding of Science*, 17 (4), 419-441

Rowe, G., Marsh, R., & Frewer, L. J. (2004). Evaluation of a deliberative conference. *Science, Technology & Human Values*, 29(1), 88-121.

Timothy, D. J. (1999). Participatory planning: A view of tourism in Indonesia. *Annals of Tourism Research*, 26(2), 371-391.

Wagenaar, H. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17-50.

Wang, Y. A., & Pfister, R. E. (2008). Residents' Attitudes Toward Tourism and Perceived Personal Benefits in a Rural Community. *Journal of Travel Research*, 47, 84-93.

Yuksel, F., & Yuksel, A. (2008). Perceived Clientelism: Effects On Residents' Evaluation of Municipal Services and Their Intentions for Participation in Tourism Development Projects. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, 32(2), 187-208.