



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

¿QUÉ ENTENDEMOS POR PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

Proyecto PNUD 89477 “Fortalecimiento de la Participación
Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad
2014-2019”

JUNIO 2018

El presente documento puede reproducirse íntegra o parcialmente por cualquier medio, y no es necesario un permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre y cuando se cite expresamente la fuente.

Para referencia: Proyecto 89477 (2018). Que entendemos por participación ciudadana. Documento de trabajo. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este documento fue realizado en el marco del Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad” (2014-2019). El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros

Proyecto 89477 “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 2014-2019”

Av. Ejército Nacional 223

Piso 10, ala A

Col. Anáhuac, Ciudad de México. C.P. 11320

Teléfono: 54900900 ext. 22133

Correo electrónico: alberto.rojas@undp.org

Sitio web: <http://proyectopnud89477.org/>

Junio de 2018

INDICE

I. CONCEPTUALIZACIÓN Y ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECISIONES PÚBLICAS	3
1. UN MARCO TEÓRICO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	4
2. NUEVOS ACTORES SOCIALES EN EL ESPACIO PÚBLICO: DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES SOCIEDAD CIVIL - ESTADO	8
3. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	11
4. UN CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL: FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	14
5. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS	18
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	20

I. Conceptualización y alcances de la participación ciudadana en las decisiones públicas

La participación ciudadana como fenómeno sociopolítico y su conceptualización ha evolucionado a la par de otros conceptos como democracia, ciudadanía, sociedad civil y gobernanza. En los movimientos sociales democratizadores en regímenes autoritarios, en las luchas por la reivindicación de derechos de grupos minoritarios en democracias consolidadas, así como en la definición de estructuras gubernamentales, arreglos institucionales y políticas públicas, se manifiesta la intervención de actores sociales en el espacio público con fines de incidencia en los asuntos públicos.

Así, la participación ciudadana se abre paso en el modelo representativo (elitista), y se coloca como un elemento clave para la consolidación, profundización y mejora de la calidad de la democracia y sus instituciones. De igual manera, con la aparición de referentes internacionales como tratados, convenciones y pactos que reconocen los derechos políticos de los ciudadanos más allá del ámbito electoral, se amplían las oportunidades para el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos y en el gobierno de su país.

En este documento de trabajo se desarrolla el concepto de participación ciudadana desde la perspectiva de la teoría de la democracia participativa así como desde la de los derechos humanos. Se plantea una definición de la participación ciudadana como fenómeno sociopolítico realizado por diversos actores sociales que intervienen en el espacio público con un propósito democratizador para la gestión de los asuntos públicos. En este sentido, con la multiplicación de actores sociales que intervienen en el espacio público desde la esfera de la sociedad civil y sus diversas relaciones con la esfera estatal, resulta necesario precisar los elementos característicos de este fenómeno, así como las fronteras conceptuales que permitan distinguirlo analíticamente de otros fenómenos parecidos donde interactúan actores sociales y estatales. De esta manera, el texto tiene el propósito de responder a las preguntas: ¿Qué es la participación ciudadana? ¿Quiénes las realizan? ¿Con qué propósito? ¿Bajo qué condiciones? ¿En qué ámbito? Además, se plantea que la participación ciudadana es un fenómeno multidimensional el cual involucra una diversidad de formas, tipos, actores y procesos de alcance y naturaleza distinta por lo que se requiere precisar categorías que permitan caracterizar y analizar las distintas manifestaciones de este fenómeno en la realidad.

Palabras clave: *participación ciudadana, democracia, ciudadanía, sociedad civil.*

1. Un marco teórico para la participación ciudadana

La participación ciudadana es un fenómeno que guarda una relación estrecha con la noción de democracia. La idea de que el *demos* tome parte en las decisiones de la colectividad implica necesariamente la acción voluntaria y manifiesta de las personas para involucrarse en los asuntos públicos. No obstante, al hablar de sistemas sociales masivos, complejos y diversos que requieren una organización política viable y funcional, surgen distintas perspectivas e interpretaciones para llevar a la práctica esta noción de la democracia, así como para caracterizar sus distintas manifestaciones en la realidad.

Para empezar, es preciso hacer una distinción analítica para describir los distintos momentos en que se manifiesta la forma de gobierno de un país. En primer lugar, la forma de gobierno (o régimen) determina o es determinada por la manera en que los actores acceden al poder público, esto es, a los cargos públicos. En segundo lugar, la forma de gobierno determina o es determinada por la manera (incluido el método) en la que es ejercido ese poder público por los actores que acceden a él.

De esta manera, podemos analizar en un régimen o sistema político, por un lado, la base que determina quién gobierna, y por el otro, el método bajo el cual se gobierna (Figura 1).

Figura 1. Distinciones analíticas sobre las formas de gobierno.



Fuente: Elaboración propia

En la discusión teórica sobre la democracia, existe cierto consenso sobre las condiciones mínimas para considerar un régimen democrático las cuales están relacionadas con la base para determinar quién accede al poder público, esto es, las reglas electorales y la alternancia partidista. La definición mínima o procedimental de la democracia refiere que es un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en el que es prevista y facilitada la más amplia participación posible de los interesados (Bobbio, 1986). En este sentido, la definición de poliarquía de Dahl (1971) incluye: autoridades públicas electas; elecciones libres, periódicas y competitivas (con mandatos limitados); sufragio universal; el derecho a ocupar cargos públicos; libertad de expresión y asociación; así como fuentes alternativas de información. Desde esta perspectiva, la democracia se concibe como un método para elegir a los líderes políticos y organizar los gobiernos, mejor conocido como el modelo elitista de la democracia, ya que es una élite política quien toma las decisiones públicas, mientras que los ciudadanos se limitan a ejercer su derecho al voto.

No obstante, ahora el debate se ha centrado en la expansión del concepto y su justificación teórica para incluir otros componentes como estado de derecho, rendición de cuentas e incluso, la dimensión socioeconómica. Para el Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo (2004), la democracia supone un conjunto de características esenciales que definen sus condiciones necesarias:

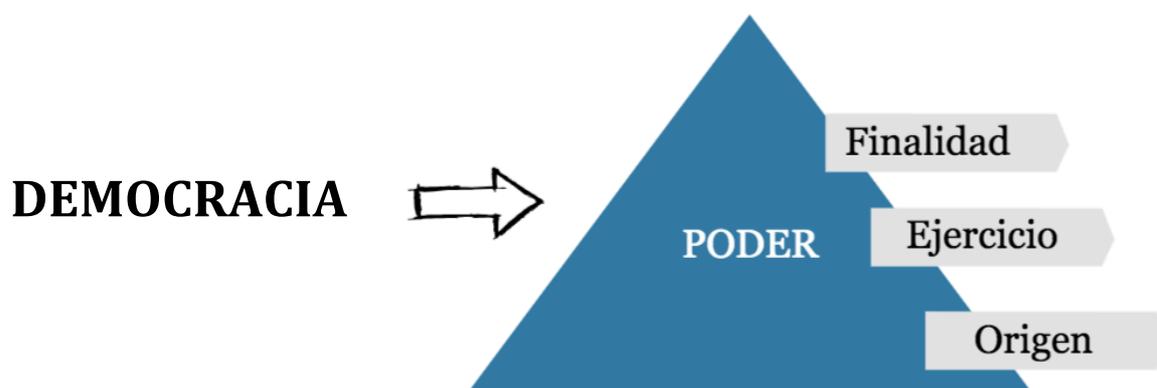
- La democracia presupone como condición necesaria, la existencia de un régimen político que se desenvuelve en un Estado y una Nación que delimitan una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior. Ese régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas.
- La democracia implica el acceso sustantivo al poder del Estado, es decir, que no haya en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado. Esto define la soberanía interior, atributo que implica: el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y definitivo, normar las conductas de los individuos y organizaciones, procurarse los medios –económicos y organizativos– necesarios para el cumplimiento de sus fines, y ejecutar las políticas decididas. En una democracia, la capacidad de soberanía del Estado deriva de la renovada legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad.
- La democracia también implica la vigencia del estado de derecho. Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuales los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone además el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.
- La democracia supone una cierta forma de organizar el poder en la sociedad. En democracia, las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, los ciudadanos entre sí y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos. Lo sustantivo de una democracia es que el poder –sea público o privado– esté organizado de modo que no vulnere los derechos, a la par de ser un instrumento central para su expansión. El juicio acerca de esa relación entre poder y derechos debe ser objetivo, esto es, definido por la propia mayoría de los miembros de una sociedad.
- La democracia requiere que las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustantivas. Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Ellos determinan el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir. Este temario electoral o agenda pública excede al régimen pero es sustantivo a la democracia, parte de su organización.

En este sentido, de acuerdo al Informe “Nuestra Democracia” elaborado por la Organización de los Estados Americanos y el PNUD (2010), la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática. Regula las relaciones entre individuos, organizaciones y Estado de acuerdo con normas emanadas de la voluntad popular y procedimientos democráticos.

Por tanto, la organización democrática del poder posee tres aspectos que se vinculan de manera estrecha con su legitimidad:

- Su origen en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos, libres y transparentes. La democracia parte de la idea de que el poder descansa en el pueblo y que su ejercicio sólo es delegado. Lo que implica un mandato, capacidad para ser controlado y la posibilidad de alternancia y periodicidad de los mandatos.
- Su ejercicio, organizado a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho, se refiere a cómo se toman las decisiones para formular las políticas públicas y las normas.
- Su finalidad es garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social. La ampliación de los derechos es entendida como su realización efectiva.

Figura 2. Aspectos del poder político en un sistema democrático



Fuente: Elaboración propia a partir de OEA-PNUD (2010)

Cabe señalar, que esta perspectiva si bien se fundamenta en la soberanía popular, en un Estado democrático de derecho así como en un enfoque de derechos humanos como finalidad del poder político, no hace explícito el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos, ni reconoce la diversidad de innovaciones democráticas que han aparecido en diversos contextos.

Desde otra aproximación teórica, a la definición mínima o procedimental de la democracia también se le ha incorporado otra condición relacionada con el *ejercicio del poder público* que es el método o la forma bajo la cual se toman las decisiones sobre los asuntos públicos. Es decir, ya no es suficiente que quienes integran el gobierno sean electos de forma democrática (aludiendo a las condiciones mínimas referidas por Dahl), sino que una vez accediendo a los cargos públicos, se considera que su mandato sea ejercido bajo el principio de estado de derecho, respetando y garantizando los derechos humanos, con transparencia y rendición de cuentas, y bajo un esquema que involucre a los actores no estatales en la definición de los problemas públicos y sus soluciones. Esta noción de la democracia obliga a mirar el mandato entregado por los ciudadanos a sus representantes por medio de las elecciones no como un “cheque en blanco”, sino como un continuo de participación articulado con el sistema representativo para dotar de contenido y legitimidad las decisiones públicas. Por lo tanto, en esta perspectiva se asume la participación de los ciudadanos más allá del ámbito electoral. Esto se conoce como el modelo participativo de la democracia.

Como refiere Isunza (2015)...

“En el plano teórico, según Gutmann (1995), la visión procedimental de la democracia debía dar paso a nuevos desarrollos conceptuales para preservar el núcleo liberal procedimental al tiempo de ahondar en la calidad de las instituciones democráticas. Resumidamente es lo que significaron los planteamientos deliberativos de la teoría democrática y los nuevos planteamientos sobre la calidad, representatividad y rendición de cuentas (accountability) de las instituciones de la democracia”.

En este sentido, desde la perspectiva de la democracia participativa han surgido nuevos planteamientos acerca de las posibilidades para involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos que les afectan. Así, encontramos hoy en día en los sistemas democráticos dispositivos que buscan incrementar y profundizar la participación ciudadana en el proceso de decisión política (Smith, 2009). En este sentido, Isunza y Gurza (2010) refieren que las innovaciones democráticas corresponden al proceso de creación institucional en el que se articulan modalidades continuas – no extraordinarias – de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político.

En relación a los modelos de la democracia y los nuevos planteamientos sobre este sistema de gobierno, podemos concluir que la vanguardia en la discusión teórica está enfocada en desarrollar dispositivos que permitan involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos y articularlos con los mecanismos de la representación política desde un enfoque de control democrático de lo público (Isunza, 2015a) manteniendo la idea original de que en una democracia la soberanía (poder público) lo tienen las personas que integran la comunidad política.

2. Nuevos actores sociales en el espacio público: diversificación de las relaciones Sociedad civil - Estado

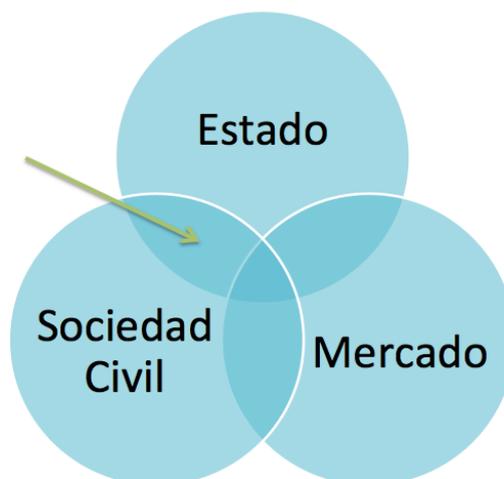
Las luchas sociales por los derechos civiles y políticos en contextos autoritarios así como la diversificación y complejización de las demandas y problemas públicos en democracias consolidadas trajo consigo la movilización de sectores de la sociedad que tradicionalmente no estaban vinculados a la escena pública. Este conjunto de nuevos actores sociales se diferenció de otros sectores de la sociedad agrupados en torno a intereses individuales que buscaban el beneficio propio, y de aquellos grupos de la sociedad con fines religiosos o meramente sociales.

En el último tercio del siglo pasado comenzó a surgir una esfera de interacción social al margen del Estado y de la economía que, como refieren Cohen y Arato (2000), está compuesta ante todo de la esfera de las asociaciones (voluntarias), los movimientos sociales y la forma de comunicación pública. A esta esfera, se le conoce como la sociedad civil, y se caracteriza por dos principios fundamentales:

- Autonomía: Se compone por formas de autoconstitución y automovilización.
- Autolimitación: Su papel no es la búsqueda del poder político y menos del mercado, sino es la dotación del poder para transformar las instituciones y las leyes, lo que permite alcanzar un estado de equilibrio en la comunidad.

La vocación democratizadora del poder sin ejercerlo es la característica que distingue a los actores de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la teoría democrática tuvo que albergar este nuevo fenómeno que traía consigo la voz ciudadana, y adaptar el modelo procedimental - elitista a nuevas formas de intermediación social y de relacionamiento entre la sociedad y el Estado.

Figura 3. Esferas de lo social



Fuente: Elaboración propia con base en Cohen y Arato (2000)

Con la aparición de estos nuevos actores sociales en el espacio público, comenzaron a surgir una diversidad de maneras de relacionamiento entre la esfera del Estado y la sociedad civil que dieron a paso a nuevas formas de participación más allá del ámbito electoral, en algunos casos reconocidas por los propios Estados a través de la constitución, leyes, reglamentos o cualquier otro instrumento normativo.

Como menciona Canto Chac (2005), el impulso a nuevas formas de interacción socioestatal, desde la perspectiva estatal, puede ser entendido como un mecanismo de construcción de legitimidad y de desplazamiento de los viejos actores corporativos o clientelares. Para Isunza y Hevia (2006), el origen de la diversificación de las relaciones sociedad civil - Estado puede rastrearse en cuatro procesos principales: las presiones internacionales a favor de la modernización del Estado (por ejemplo, requisitos para acceder a préstamos, acuerdos comerciales "con cláusulas democráticas"); las luchas societales por la autonomía; los cambios institucionales en el Estado (nueva administración pública) y la búsqueda de legitimidad en el ejercicio del poder.

En referencia a la diversificación de las relaciones entre el Estado y la Sociedad civil, Isunza y Hevia (2006) propusieron una tipología basada en el concepto de "interfaces socioestatales", las cuales refieren al espacio de intercambio y conflicto en el que actores sociales y estatales se interrelacionan intencionalmente. Posteriormente, Isunza (2015a) hace una actualización de este planteamiento analítico, y propone tres tipos de relaciones de acuerdo a los siguientes aspectos: bien básico de intercambio, direccionalidad y lógica de la acción de los intercambios. En el siguiente cuadro se describen las características de cada tipo de interfaz socioestatal, utilizando ejemplos de mecanismos que permiten el involucramiento de la ciudadanía en modos más allá del ámbito electoral:

Cuadro 1. Tipos de lógicas de acción e intercambio Sociedad civil - Estado

Gráfico	Bien base del intercambio	Gramática relacional	Lógica de la acción	Ejemplos
$S \rightarrow E$	Información	Sociedad informa al Estado	Hacer saber	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas no vinculantes • Buzones de quejas • Encuestas de opinión de usuarios • Campañas mediáticas estatales • Transparencia y acceso a la información gubernamental • Informes de labores • Consejos consultivos • Mesas de diálogo
$S \leftarrow E$		Sociedad es informada por el Estado		
$S \leftrightarrow E$		Sociedad y Estado se informan mutuamente		
$S \Rightarrow E$	Poder	Sociedad manda el Estado	Hacer hacer	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones • Referendo, plebiscito, mandato revocado • Políticas tercerizadas • Consejos deliberativos • Presupuestos participativos
$S \Leftarrow E$		Sociedad es mandada por el Estado		
$S \Leftrightarrow E$		Sociedad y Estado mandan mutuamente		
$S \rightarrow+ E$	Bienes y servicios	Sociedad provee al Estado	Hacer tener	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos • Transferencias • Subsidios • Obras con trabajo de los beneficiarios • Proyectos de co-inversión
$S \leftarrow+ E$		Sociedad es provista por el Estado		
$S \leftrightarrow+ E$		Sociedad y Estado se proveen mutuamente		

Fuente: Isunza (2015a)

Desde la perspectiva democrática, esta clasificación permite vislumbrar la complejidad de las interacciones socio-estatales e identificar relaciones que trascienden la lógica paternalista (proveedora y subsidiaria) de bienes y servicios entre sociedad civil y Estado. De esta manera, tomando como base de intercambio la *información*, se reconocen relaciones donde la sociedad civil informa al Estado o viceversa, así como aquellas relaciones en donde existe un intercambio de información sobre preferencias, demandas, propuestas o expectativas en torno a los asuntos públicos. En el caso del *poder* como bien base de intercambio, este marco analítico permite identificar aquellos mecanismos o dispositivos que implican un tipo de relación donde la sociedad civil decide sobre los asuntos públicos y por lo tanto, manda al Estado, así como aquellos casos donde ambos deciden la dirección de los asuntos públicos. Por último, en el caso de los *bienes / servicios* como base de intercambio, se identifican relaciones de colaboración entre la sociedad civil y Estado que derivan en formas de co-producción y co-implementación de políticas públicas.

A partir de este marco teórico y analítico, se construye una definición conceptual de participación ciudadana que permite identificar las características distintivas de este fenómeno socio-político, así como sus alcances respecto a los asuntos públicos.

3. La evolución del concepto de participación ciudadana

En la discusión teórica, la conceptualización de las distintas formas y modos de involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos tanto en el ámbito electoral como en los periodos entre elecciones ha generado diversas definiciones algunas más amplias, y otras más acotadas. Asimismo, se han utilizado diversos términos como participación política, participación electoral, participación ciudadana, participación democrática, participación cívica, participación social e incluso participación comunitaria.

En el siguiente cuadro, se presenta una serie de definiciones presentes en la literatura académica sobre participación ciudadana:

Cuadro 2. Definiciones conceptuales de participación ciudadana y sus diferentes acepciones

Autor	Definición
Cunill (1991)	Es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público.
Verba et al (1995)	Es cualquier actividad voluntaria que tiene la intención o el efecto de influir la acción del gobierno.
Ziccardi (2004)	Es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales).
Canto Chac (2010)	Son las mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen.
Isunza (2015a)	La participación ciudadana implica que miembros de una sociedad tomen parte de asuntos públicos, ya sea como individuos que portan sus propios intereses o como representantes de una colectividad.
(Parés, 2009; citado por Díaz Aldret, 2017).	El concepto de participación ciudadana incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública.

Fuente: Elaboración propia

Al respecto, Somuano (2005) hace una revisión de distintas definiciones utilizando el término de "participación política". A partir de ello resalta algunos rasgos definitorios del concepto de participación que conviene señalar. En primer lugar, la participación puede implicar acciones convencionales a través de canales institucionales o sociales (por ejemplo: votar, participar en campañas electores, contactar a funcionarios públicos), así como acciones no convencionales (por ejemplo: manifestaciones, bloqueos de calles o edificios públicos). En segundo lugar, la participación implica acciones, es decir, comportamiento abierto y no sólo actitudes, deseos o creencias. En tercer lugar, el carácter voluntario de las acciones es un elemento importante para distinguir la participación ciudadana de otro tipo de acciones condicionadas, obligadas o manipuladas por otros actores, como es el caso del clientelismo. En este sentido, la definición propuesta por Verba

et al (1995) señala que la participación política es cualquier actividad voluntaria que tiene la intención o el efecto de influir la acción del gobierno, destacando el aspecto de voluntad.

Por otra parte, Cunill (1991) refiere que la participación ciudadana es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público. En esta definición, la reconceptualización de la esfera de lo público que no se acota en lo estatal, amplía el espectro de intervención de la ciudadanía. A su vez, la definición de Canto Chac (2010) describe la participación ciudadana como las "mediaciones entre sociedad y gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen". En esta definición, resalta el reconocimiento de la pluralidad de los actores sociales y el derecho a la participación ciudadana.

En el caso de Isunza (2015), en su definición reconoce una dimensión que abarca un nuevo nivel de complejidad en torno al fenómeno que es la forma en que los actores sociales se organizan y se presentan ante sus pares y ante los actores estatales, esto es, aquellos actores que portan sus propios intereses o aquellos que son representantes de una colectividad. Por último, en la definición de Pares (2009) citada por Díaz Aldret (2017), cabe resaltar el reconocimiento de que la participación ciudadana también implica formas de acción colectiva que buscan incidir en las decisiones de política pública, las cuales son promovidas (por obligación o de manera proactiva) por los propios actores estatales.

A partir de estas definiciones, es relevante identificar una serie de elementos para tomar en cuenta en la construcción de una definición conceptual de participación ciudadana que permita identificar el fenómeno y determinar sus alcances en un contexto democrático:

- **Acción:** la participación ciudadana es una acción o conjunto de acciones (proceso) que implican un comportamiento abierto y manifiesto de las personas.
- **Autonomía:** la participación se entiende como acción libre y voluntaria, sin el elemento de coerción, condicionamiento o manipulación por otros actores.
- **Sujeto:** el *demos* de la participación es la sociedad civil que se constituye y actúa bajo los principios de autonomía y autolimitación; esto incluye, ciudadanos en lo individual, grupos o colectivos ciudadanos no constituidos, organizaciones constituidas legalmente, así como redes y articulaciones de segundo piso.
- **Objeto:** la intencionalidad de la acción es incidir en los asuntos públicos, esto es, la introducción o modificación de cursos de acción estatal a partir de acciones dirigidas a influir, colaborar, controlar o deliberar con los actores estatales desde una perspectiva de interés público o general.
- **Ámbito estatal:** la acción de la participación se manifiesta en el espacio público estatal, esto es, en cualquier asunto o materia de naturaleza pública (común, visible, accesible) en la cual interviene, o se pretende que intervenga el Estado.

- Cultura o ética política: la acción de participación se entiende como un derecho humano, con una vocación democratizadora, en donde se reconoce al derecho de otros actores a participar. Por lo tanto, cualquier acción violenta o de intimidación de unos grupos a otros queda fuera del concepto.

Con estos elementos en consideración, se construye la siguiente definición conceptual de participación ciudadana la cual se entiende como la *acción o conjunto de acciones realizadas de manera voluntaria por las personas que portan sus propios intereses o que representan a colectivos, que tiene la intención de incidir directa o indirectamente en los asuntos públicos, desde una perspectiva de deliberación e interés público, en un marco de pluralidad y respeto a los derechos humanos.*

En este sentido, la participación ciudadana es un tipo de relación Sociedad civil - Estado que implica una intención de incidencia de los actores sociales en los asuntos públicos, ya sea intercambiando información sobre preferencias, necesidades, propuestas o soluciones sobre los problemas públicos, ya sea ejerciendo un recurso de poder de decisión de manera directa o en conjunto con los actores estatales, o incluso, interviniendo de manera colaborativa en la implementación de las decisiones públicas. Entendida de esta manera, la participación ciudadana se distingue de la denominada *participación social* en el sentido que ésta se realiza de forma subsidiaria y no implica un involucramiento de los actores sociales en las decisiones públicas. Asimismo, se distingue de la participación comunitaria, ya que ésta se enfoca a los asuntos que afectan a una colectividad, pero donde no interviene el Estado.

Asimismo, dada la definición planteada se dejan fuera los mecanismos de información y atención ciudadana en donde los actores sociales de forma individual realizan solicitudes a los actores estatales sobre asuntos particulares, ya que por sí solos, estos mecanismos no tienen el alcance y no buscan influir en la toma de decisiones o en el control de los asuntos públicos desde una perspectiva deliberativa y de interés público.

4. Un concepto multidimensional: Formas de participación ciudadana

A continuación se describe una serie de dimensiones analíticas que se consideran relevantes para una mejor comprensión del concepto de participación ciudadana.

Institucionalización

Con esta definición, una primera dimensión analítica tiene que ver con aquellas acciones de participación ciudadana que se llevan a cabo a través de canales institucionalizados establecidos en leyes, reglamentos o disposiciones normativas, y aquellas acciones de participación impulsadas de manera proactiva por los propios actores sociales. En el primer caso, encontramos canales o mecanismos tales como el voto, plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa ciudadana, revocación de mandato, jurados ciudadanos, comités de contraloría social, consejos consultivos. En el segundo caso, encontramos canales o mecanismos tales como movimientos sociales, protestas callejeras, bloqueos, manifestaciones espontáneas, juntas vecinales, así como observatorios ciudadanos.

En relación al tipo o grado de institucionalización de los espacios, mecanismos o dispositivos de participación ciudadana, se pueden identificar aquellos que son promovidos por los actores estatales que no necesariamente están establecidos explícitamente en algún marco legal o normativo, pero que cuentan con respaldo institucional reflejado en la participación de actores estatales y en el uso de recursos públicos para su operación.

Acceso y ejercicio del poder político

Otra dimensión analítica relevante tiene que ver con la etapa del proceso político en un régimen democrático. Así, por un lado, podemos encontrar acciones de la sociedad civil enmarcadas en el ámbito electoral que tienen el objetivo de influir en la calidad de las instituciones y procesos electorales, lo cual no tiene injerencia en la preferencia por algún candidato o partido, ni en el resultado de la elección. Ejemplos de este tipo de participación ciudadana son: generar y difundir información sobre los partidos políticos y los candidatos para impulsar el voto informado y razonado; abrir espacios de diálogo e intercambio entre candidatos y ciudadanos; impulsar propuestas para crear o modificar reglas electorales; así como, vigilar y denunciar delitos electorales o malas prácticas. Por otro lado, podemos encontrar acciones de la sociedad civil que tienen el objetivo de influir en el ejercicio del poder político una vez integrados los gobiernos; esto incluye el ejercicio de funciones, atribuciones y competencias dentro del poder ejecutivo, legislativo, judicial e incluso en los órganos autónomos¹.

¹ Al respecto, cabe señalar que dada la naturaleza y tamaño de la estructura y operación del poder ejecutivo, es ahí donde se concentra el mayor número de asuntos públicos en los cuales se insertan espacios y mecanismos de participación ciudadana y en los cuales la ciudadanía tiene mayor interés en participar.

Alcance

También podemos encontrar otra dimensión analítica de la participación ciudadana que tiene que ver con su alcance. Como se refiere en la definición conceptual, la participación ciudadana implica intención de incidencia en los asuntos públicos. En este sentido, la propuesta de la escalera de la participación (Arnstein, 1969) ofrece una clasificación que determina el alcance de los mecanismos y procesos participativos, basado en el grado de redistribución de poder a los ciudadanos. Retomando la tipología propuesta por Isunza y Hevia (2006) e Isunza (2015a), la dimensión de alcance permite distinguir los mecanismos y procesos participativos que tienen recursos de poder, de aquellos donde sólo se intercambia información, lo cual puede incidir de manera indirecta sobre los asuntos públicos, siempre y cuando se logre persuadir a los actores estatales responsables y competentes.

Siguiendo a Arnstein (1969), podemos distinguir aquellos espacios y mecanismos catalogados como de *no participación*, que funcionan para la *manipulación* (relaciones públicas de las autoridades) o la *terapia*, que ante una necesidad o demanda social, se convoca a participar a las personas pero sólo para expresarse sin que sean tomados en cuenta. También se distinguen aquellos espacios y mecanismos que implican diversos grados de simulación; así encontramos la categoría de *información*, en donde sólo se informa a los ciudadanos sobre sus derechos, responsabilidades y alternativas; la *consulta*, donde se recaban opiniones de los ciudadanos, pero no se consideran en la toma de decisiones; y la *cooptación*, que consiste en integrar a ciudadanos líderes en espacios colegiados sin mecanismos de rendición de cuentas a sus representados.

Cuadro 3. Escalera de la participación ciudadana

Redistribución de poder	Peldaño	Descripción
No participación	Manipulación	Espacios que funcionan para las relaciones públicas de las autoridades.
	Terapia	Ante una necesidad o demanda social, se convoca a participar a las personas pero sólo para expresarse sin que sean tomados en cuenta seriamente.
Grados de simulación	Información	Acciones para informar a los ciudadanos sobre sus derechos, responsabilidades y alternativas.
	Consulta	Acciones para consultar las opiniones de los ciudadanos.
	Cooptación	Integrar a ciudadanos líderes en espacios colegiados sin mecanismos de rendición de cuentas a sus representados.

Grados de poder ciudadano	Asociación	Gobernantes y ciudadanos acuerdan responsabilidades compartidas de planeación y toma de decisiones a través de Consejo o Comités con poder de decisión.
	Delegación	Los ciudadanos tienen mayor poder de decisión que las autoridades, pero aún tienen que negociar entre ellos.
	Control	Los ciudadanos controlan las decisiones, y se encargan enteramente de un programa o una institución.

Fuente: Arnstein (1969)

Por último, existen aquellos espacios y mecanismos que implican un grado de redistribución del poder sobre la conducción de los asuntos públicos a los ciudadanos. Así, podemos encontrar la categoría de *asociación* en donde gobernantes y ciudadanos acuerdan responsabilidades compartidas de planeación y toma de decisiones a través de instancias participativas con poder de decisión; la *delegación*, en donde los ciudadanos tienen mayor poder de decisión que las autoridades, pero aún tienen que negociar entre ellos, y el *control*, en donde los ciudadanos controlan las decisiones, y se encargan enteramente de un programa o una institución. Considerando los espacios y mecanismos institucionalizados, en ellos se puede reconocer un alcance de incidencia directa (o de redistribución de poder) por parte de los actores sociales en las decisiones que determinan las políticas y acciones públicas.

Naturaleza

Por último, referimos la dimensión analítica que tiene que ver con la naturaleza del mecanismo o del proceso participativo. Así, encontramos que las acciones de participación ciudadana pueden ser de naturaleza: *consultiva* en donde los actores sociales opinan sobre temas o problemas a partir de preguntas formuladas por los actores estatales (las respuestas no son vinculantes para la decisión de los actores estatales); de *diálogo* en donde los actores sociales y estatales intercambian información respecto a temas o problemas, en una relación de doble vía; *deliberativa*, en donde los actores sociales toman decisiones junto con los actores estatales para definir la gestión de los asuntos públicos; la naturaleza *cogestiva*, en donde los actores sociales se involucran de manera conjunta en la implementación de las políticas, programas y proyectos públicos; y de *vigilancia*, donde los actores sociales realizan el seguimiento (supervisión, fiscalización) del cumplimiento de las decisiones tomadas por los actores estatales.

Cuadro 4. Tipología de la participación ciudadana según la naturaleza del proceso

Tipos	Descripción	Ejemplos
Consulta	Los participantes opinan sobre temas o problemas a partir de preguntas formuladas por los funcionarios públicos; las respuestas no son vinculantes para la decisión de los funcionarios públicos.	Consejos Consultivos, Consultas públicas abiertas no vinculantes.
Diálogo	Los participantes y funcionarios públicos intercambian información respecto a temas o problemas, en una relación de doble vía.	Mesa de diálogo, Foros.
Deliberación	Los participantes toman decisiones junto con los funcionarios públicos para definir la gestión de la entidad gubernamental.	Asamblea, Consejos deliberativos, Comisión, Órgano de dictaminación.
Cogestión	Los participantes se involucran de manera conjunta en la implementación de las políticas, programas y proyectos públicos.	Sistema, Junta, Programas de Coinversión.
Vigilancia	Los participantes realizan el seguimiento (supervisión, fiscalización) del cumplimiento de las decisiones tomadas en la entidad gubernamental.	Contraloría social, Testigo Social, Aval ciudadano,

Fuente: Elaboración propia a partir de Isunza (2015b)

En síntesis, las dimensiones analíticas planteadas en este apartado buscan recuperar la diversidad y complejidad del fenómeno de la participación ciudadana presente y observable en mayor o en menor medida en los sistemas políticos actuales. Si bien sabemos que existen otras categorías que permiten caracterizar de manera más detallada los distintos canales (institucionalizados o no)² a través de los cuales se manifiesta el fenómeno, consideramos que estas dimensiones son lo suficientemente comprensivas.

² Al respecto, se señalan las siguientes categorías: 1) Base de integración, en donde se analiza si el mecanismo se integra con base asociativa, individual o mixta; y si el mecanismo es acotado como órgano o cuerpo colegiado por nombramiento, o abierto-masivo; 2) Composición, en donde se analiza si en el mecanismo participan sólo actores sociales, en su mayoría actores sociales, de forma igualitaria actores sociales y estatales, o en su minoría actores sociales; 3) Procedimiento de acceso, en donde se analiza si el mecanismo es abierto a todo el público, por auto-selección, por selección mediante convocatoria pública, o por invitación directa de la institución convocante; y si el perfil de los participantes es abierto, por especialización temática, por representatividad social o por representatividad territorial; 4) Temporalidad, en donde se analiza si el mecanismo se activa de forma permanente o coyuntural; y 5) Modalidad de activación, en donde se analiza si el mecanismo se activa de forma presencial o virtual.

5. El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece en su artículo 21 que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”; asimismo, señala que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) establece en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

De esta manera, el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos reconocido en estos instrumentos internacionales se plantea en un sentido amplio e integral, señalando que la participación la ejercen las “personas” de forma directa o a través de representantes “libremente elegidos”. Con estos referentes, el reconocimiento de los derechos políticos básicos en una democracia (votar, ser votado, acceso a cargos públicos), ha ido ampliándose de manera progresiva para abarcar nuevas formas de participación ciudadana que van desde la iniciativa popular, referendo, plebiscito, consultas, revocación de mandato, hasta formas innovadoras de participación ciudadana basadas en tecnologías de la información y comunicación, que incorporan esquemas de deliberación pública y cogestión.

Figura 5. Progresividad de los derechos políticos



Fuente: Elaboración propia

Cabe resaltar que en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos vuelve a tomar relevancia. El Objetivo 16, *Paz, justicia e instituciones fuertes*, tiene como uno de sus componentes “garantizar la adopción de decisiones *inclusivas, participativas y representativas* que respondan a las necesidades a todos los niveles”. Este componente, manifiesta la necesidad de incluir la voz de “las personas” en la decisión pública.

El reconocimiento de este derecho humano tiene implicaciones significativas para los Estados, ya que genera obligaciones para respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo. En este sentido, desde la perspectiva del Estado, la participación ciudadana representa la llave de acceso a la construcción conjunta de una gobernanza democrática. Además, los Estados que impulsan la institucionalización de los procesos participativos contribuyen a reducir la inequidad política, económica y social, al ofrecer espacios que garantizan para quienes menos “pueden”, una mayor capacidad de exigibilidad y, a su vez, garantiza la voluntad política de incluir las demandas, en cualquier nivel de influencia; lo anterior, considerando que la participación real de los actores en condiciones de vulnerabilidad o peor posicionados políticamente (frente a otros o al Estado), para incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, es limitada (en muchos casos nula), ya que está ceñida al grado en el que puedan ejercer sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales (Abramovich & Pautassi, 2006).

Entendido como un derecho humano, la participación ciudadana conlleva una serie de principios para su realización efectiva, mismos que se describen a continuación:

- **Inclusión:** Los procesos deben considerar la participación de cada grupo o sector social con interés directo e indirecto (cuotas o espacios de participación) en los asuntos públicos a los cuales se enfoca dicho proceso.
- **Igualdad y no discriminación.** El acceso al mecanismo de participación no debe estar determinado por alguna condición o característica social (género, edad, etnia, religión) de las personas, salvo en los casos donde se integra dicho mecanismo por el criterio de representación social de algún grupo o sector en particular.
- **Corresponsabilidad:** Se deben definir claramente las responsabilidades para los participantes del mecanismo.
- **Horizontalidad:** Todos los participantes cuentan con los mismos derechos y oportunidades para participar dentro del proceso o mecanismo.
- **Autonomía:** Los participantes opinan y deciden libremente sobre los asuntos abordados en el mecanismo o proceso.
- **Transparencia.** Los mecanismos y procesos participativos son instancias públicas por lo que todas las actividades, incluida la documentación y la información generada es de dominio público y debe ser accesible a cualquier persona interesada.
- **Rendición de cuentas:** Los promotores y facilitadores responsables de los mecanismos y procesos participativos deben informar al público interesado sobre los resultados alcanzados, así como explicar y justificar las decisiones tomadas al respecto.

De esta manera, las acciones realizadas por los Estados para garantizar el derecho humano a la participación ciudadana en los asuntos públicos deben considerar estos principios que aseguren un involucramiento sustantivo y efectivo de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, V. & Pautassi, L. (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos.
- ARNSTEIN, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4).
- BOBBIO N. (1986). El futuro de la democracia. México. Fondo de Cultura Económica.
- CANTO CHAC M.(2005). Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas. México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- _____ (2010). Participación ciudadana en las políticas públicas, Introducción. México, Siglo XXI, Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal, No. 4.
- COHEN J. y Arato A. (2000). Sociedad civil y Teoría Política. México. Fondo de Cultura Económica.
- CUNILL N. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- DAHL R. (1997). La poliarquía. Participación y oposición. Madrid, Tecnos.
- DÍAZ ALDRET, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. En *Gestión y política pública*, XXVI, (2), pp. 341-379. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- ISUNZA E. (2015a). Participación ciudadana. Un marco de referencia para la reformulación de las relaciones sociedad-Estado en México”. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- ISUNZA E. (2015b). Mapeo de mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- ISUNZA E. y Gurza Lavalle A. (eds.) (2010), La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social, México, CIESAS/Universidad Veracruzana
- ISUNZA E. y Hevia F. (2006). Relaciones sociedad civil—estado en México: un ensayo de interpretación. México. CIESAS/Universidad Veracruzana
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Nueva York. PNUD
- Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- _____ (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Organización de los Estados Americanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). Nuestra democracia. México. OEA-PNUD
- SMITH G. (2009). Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation. Nueva York: Cambridge University Press.
- SOMUANO F. (2005) Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México. *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 1, enero-marzo, 2005, pp. 65-88, México, El Colegio de México
- VERBA S., Schlozman K. and Brady H. (1995), Voice and Equality: Civic voluntarism in American Politics. Harvard University Press.

ZICCARDI, Alicia et al. (2004), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México, IIS-UNAM/COMECOSO/INDESOL