



Nº2 Junio 2010

NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA PROPUESTA PARA EL ESTUDIO DE MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN

Marco Iván Vargas Cuéllar¹

El compromiso de involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos por medio de la implementación de mecanismos institucionales de participación ciudadana, lleva consigo un dilema relevante: ¿Qué profundidad o relevancia puede llegar a tener la ciudadanía frente a los procesos centrales de la formulación de las políticas públicas?. Este dilema suele ser resuelto por medio del diseño institucional del mecanismo que organiza, posibilita, limita o acota la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Cada vez es más común escuchar sobre la organización e comités de desarrollo, vecinales, de obras, de planeación, etc. Detrás de estos diseños institucionales se encuentra una concepción por parte de la autoridad de lo que es la participación ciudadana dentro de la tarea de gobernar. Lo que no resulta claro para promotores, practicantes y analistas es la capacidad que tiene un mecanismo para influir en los procesos de la política pública, de tal manera que al analizar algunos mecanismos de participación, se llegan a descripciones habituales de que sólo cumplen una función legitimadora, informativa, consultiva o en algunos casos decisora.

La capacidad de un mecanismo institucional de participación ciudadana para influir en las políticas públicas está determinada tanto por la concepción que

¹ Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Campus Huasteca. Email. marco.vargas@uaslp.mx

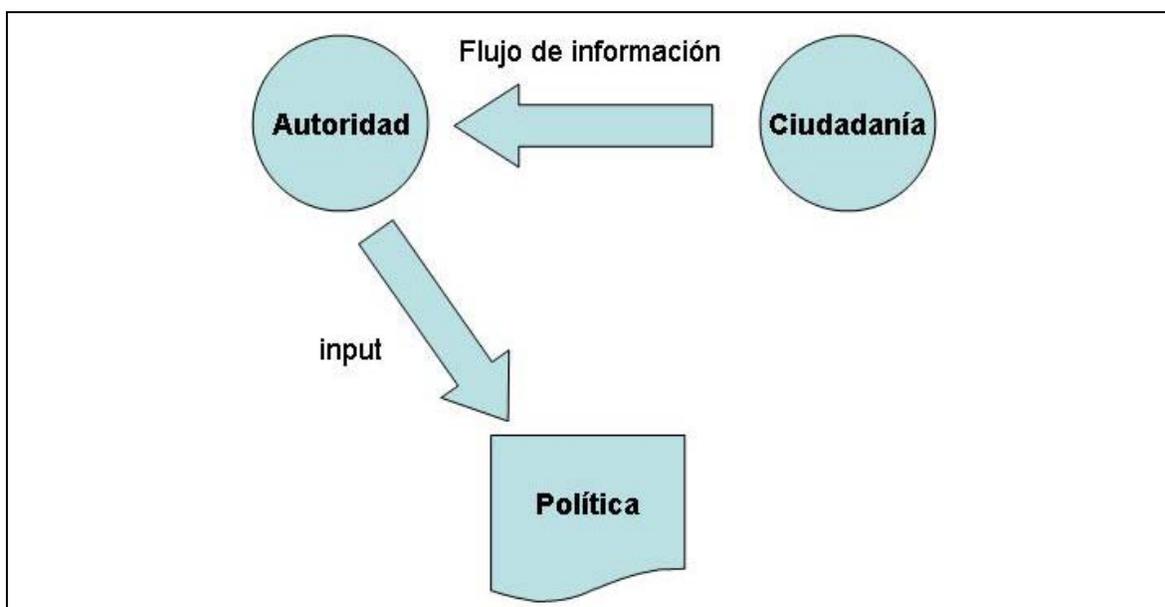
la autoridad tiene sobre la relevancia de este componente democrático, como por su manifestación a través del diseño institucional del mecanismo.

El presente artículo presenta dos propuestas analíticas para comprender y explicar las concepciones de la autoridad sobre la participación ciudadana utilizando como argumento en primera instancia, la participación ciudadana vista desde niveles comunicativos y en segundo lugar, desde niveles de poder.

Comunicación y participación

Para precisar el análisis de la participación ciudadana en mecanismos institucionales, es pertinente introducir la distinción entre participación y comunicación como modos a través de los cuales la población se involucra en los asuntos públicos. Rowe y Frewer (2000) retoman la noción de la participación por parte del público, como “un grupo de procedimientos diseñados para consultar, involucrar e informar al público que permitan a aquellos afectados por una decisión el tener un *input* en la decisión misma” (p.6). La unidad básica de este análisis es el *input* que tienen los individuos como ciudadanos y que distingue los mecanismos de participación de otras estrategias comunicativas. De acuerdo con Rowe y Frewer los ciudadanos puede involucrarse en una política de varias formas y en distintos niveles, a un nivel bajo la comunicación involucra a la autoridad a cierto nivel de consulta con el público mientras que a un nivel más alto, se busca un grado de influencia por parte del público en la política, es decir, que a un nivel determinado de implicación, la participación oscila desde una solicitud de opinión a los afectados por parte de la autoridad hasta la participación activa de los representantes ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

Figura 1. Proceso de la política en un nivel comunicativo de la intervención ciudadana

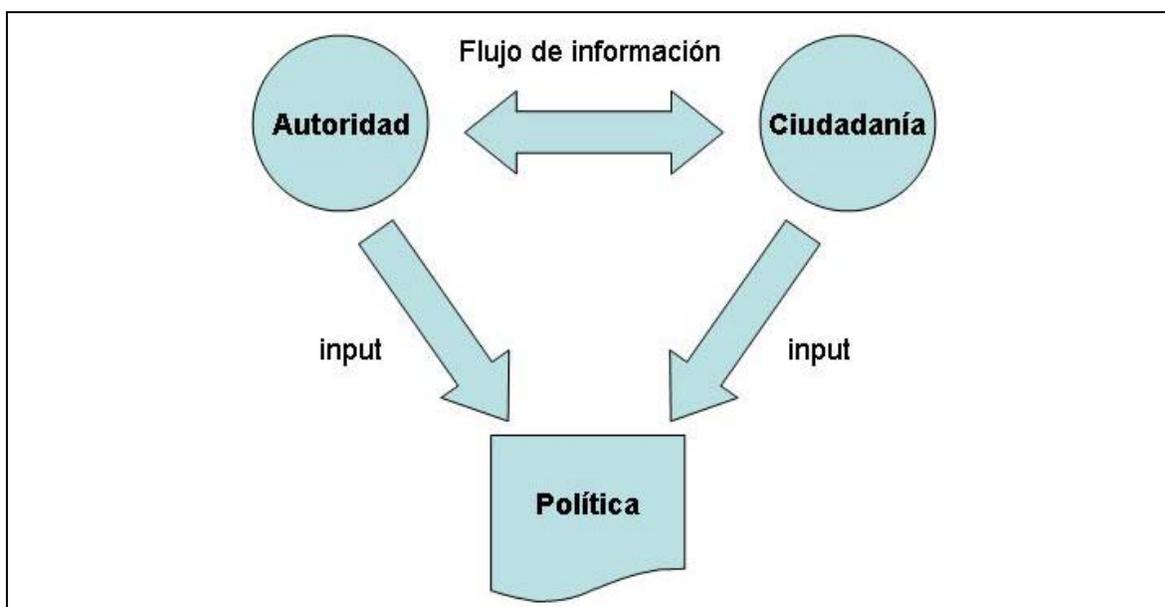


Fuente: Elaboración propia a partir de Rowe y Frewer (2000)

Del análisis anterior podemos retomar no sólo la distinción entre estrategias comunicativas y mecanismos de participación sino de manera más profunda, la lógica y direccionalidad del flujo de *inputs* e información en el proceso de la política. En el nivel comunicativo, el flujo de información es unilateral debido a la iniciativa por parte de la autoridad de *consultar* a la ciudadanía afectada sobre la percepción que tiene por ejemplo, en el diseño e implementación de una política (véase figura 1); en este nivel los ciudadanos pueden no pertenecer a una organización para ser consultados ya que no es necesaria la existencia de alguna estructura de integración para obtener esta información.

En el nivel participativo ya sea por solicitud del gobierno o por la iniciativa que toma la ciudadanía, el flujo de información es bilateral en una lógica de intercambio, a la vez que los ciudadanos tienen influencia directa sobre el diseño e implementación de la política (véase figura 2); en este nivel tanto la obtención de la información como la inclusión del *input* ciudadano en la política requieren de cierta estructura de integración que da coherencia al proceso.

Figura 2. Proceso de la política en un nivel participativo de la intervención ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de Rowe y Frewer (2000)

Debemos señalar también que las estrategias de comunicación sirven a objetivos muy concretos que paradójicamente han sido relacionados con algunos procedimientos llamados tradicionalmente de *democracia directa*. Estos procedimientos han sido incorporados a la normatividad local a fin de reglamentar su operación por medio de la precisión de los términos y condiciones en que ciudadanos y autoridades pueden hacer uso de esos derechos. Por otra parte, algunos mecanismos de participación ciudadana que responden a un nivel más alto en la relación entre los ciudadanos y el proceso de implementación y diseño de la política, han sido relacionados con la implementación de organismos y dinámicas que permitan *compartir* el poder de decisión entre gobierno e individuos. Estas categorías no son excluyentes sino más bien, referentes del nivel en que una experiencia de participación ciudadana involucra a los individuos en el proceso de la política. En el siguiente apartado se estudiará la relación que tienen los individuos en cuanto a que son ciudadanos, en la distribución del poder por medio de la participación.

Niveles de participación y la dimensión de poder del 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

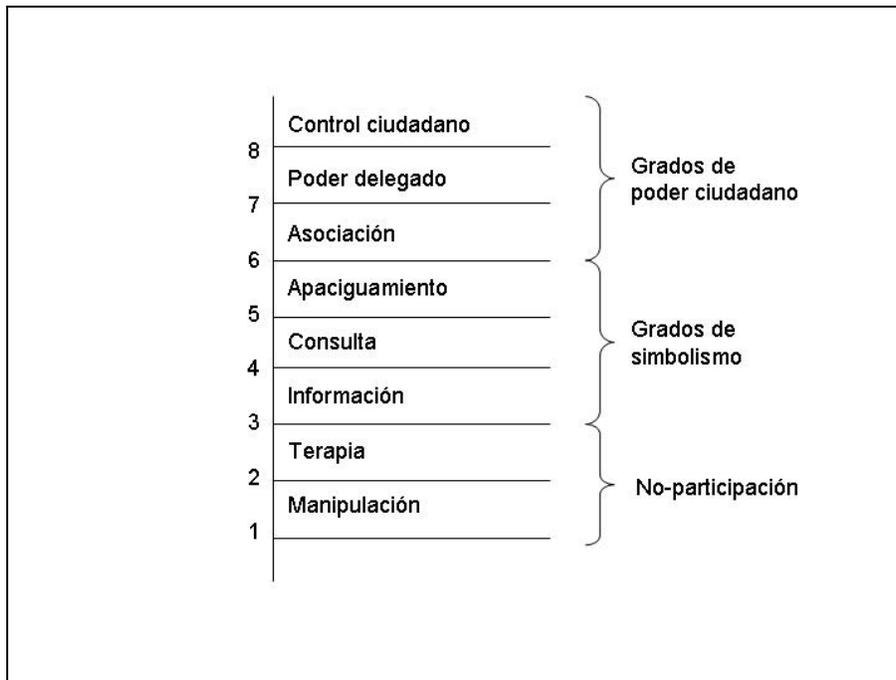
demandas hacia una mejor distribución del ingreso; en una situación de diferencias basadas en sistemas de valores, las manifestaciones pueden orientarse hacia el reconocimiento o la expresión de la identidad de estos grupos. Para este propósito, la participación ciudadana tiene la capacidad potencial de integrar a los individuos no-ciudadanos² 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 no-ciudadanos 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 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 (1971) 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 3). Cada escalón corresponde a la cantidad de poder ciudadano en la determinación del producto final del proceso.

² 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).

Figura 3. 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

Nivel de participación (Escalón)	Descripción	Papel del ciudadano
Manipulación	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.
Terapia	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”
Información	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.
Consulta	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.
Apaciguamiento	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.
Asociación	El poder se distribuye a través de la negociación entre ciudadanos y actores poderosos.	Se comparten las responsabilidades a través de estructuras formales.
Poder delegado	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.
Control ciudadano	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)

Sabemos que esta 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 que dificultan una explicación sencilla sobre los propósitos del texto.

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.

Conclusión

Existen mecanismos de participación cuyas funciones y alcances sirven a objetivos específicos de aquellos actores que los impulsan. Las estrategias de comunicación son frecuentemente utilizadas como mecanismos de participación en cuanto a que involucran a la opinión de los individuos en un nivel consultivo o informativo y sin embargo no representan un ejercicio de reconocimiento de la capacidad de los ciudadanos para ser gobierno.

La dimensión política de ciudadanía adquiere relevancia cuando se relaciona con una dimensión de poder en la verificación de la redistribución de éste para compartir los beneficios de la sociedad. Bajo esta perspectiva la participación ciudadana representa una oportunidad de que los individuos para detentar cierta cantidad de poder sobre las decisiones y las políticas, en la medida que esta redistribución es concedida o tolerada por los actores que inicialmente detentan el poder real.

BIBLIOGRAFÍA

Arntsein, Sherry. "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Planning Association*. Vol 35. No. 4. Julio de 1969. Pp. 216-224.

ROWE, Gene y Lynn J. Frewer. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation". *Science, Technology and Human Values*. Vol. 25. No.1. Winter. 2000