



**COLEGIO DE POSTGRADUADOS**

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN  
EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

**CAMPUS PUEBLA**

POSGRADO EN ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA REGIONAL

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL Y LA  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN NICOLÁS DE LOS  
RANCHOS, PUEBLA, 2011-2015.**

**JOSÉ ALEJANDRO MOTA VARGAS**

TESIS

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL  
PARA OBTENER EL GRADO DE:

**DOCTOR EN CIENCIAS**

PUEBLA, PUEBLA

2018



## COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS  
CAMPECHE-CÓRDOBA-MONTECILLO-PUEBLA-SAN LUIS POTOSÍ-TABASCO-VERACRUZ

CAMPUE- 43-2-03

### CARTA DE CONSENTIMIENTO DE USO DE LOS DERECHOS DE AUTOR Y DE LAS REGALÍAS COMERCIALES DE PRODUCTOS DE INVESTIGACIÓN

En adición al beneficio ético, moral y académico que he obtenido durante mis estudios en el Colegio de Postgraduados, el que suscribe **José Alejandro Mota Vargas** alumno de esta Institución, estoy de acuerdo en ser partícipe de las regalías económicas y/o académicas, de procedencia nacional e internacional, que se deriven del trabajo de investigación que realicé en esta Institución, bajo la dirección del Profesor **Dr. José Sergio Escobedo Garrido** por lo que otorgo los derechos de autor de mi tesis **Las políticas públicas para el desarrollo rural y la participación ciudadana en San Nicolás de los Ranchos, Puebla, 2011-2015** y de los productos de dicha investigación al Colegio de Postgraduados. Las patentes y secretos industriales que se puedan derivar serán registrados a nombre del Colegio de Postgraduados y las regalías económicas que se deriven serán distribuidas entre la Institución, el Consejero o Director de Tesis y el que suscribe, de acuerdo a las negociaciones entre las tres partes, por ello me comprometo a no realizar ninguna acción que dañe el proceso de explotación comercial de dichos productos a favor de esta Institución.

Puebla, Pue., 12 de enero 2018

José Alejandro Mota Vargas

Vo. Bo. Profesor Consejero o Director de Tesis  
Dr. José Sergio Escobedo Garrido

La presente tesis titulada: “Las políticas públicas para el desarrollo rural y la participación ciudadana en San Nicolás de los Ranchos, Puebla, 2011-2015”, realizada por el alumno: **José Alejandro Mota Vargas**; bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

DOCTOR EN CIENCIAS  
ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA REGIONAL  
CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO:

  
DR. JOSÉ SERGIO ESCOBEDO GARRIDO


ASESOR:

  
DR. BENITO RAMÍREZ VALVERDE

ASESOR:

  
DR. MIGUEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

ASESOR:

  
DR. ANTONIO MACÍAS LÓPEZ

ASESOR:

  
DR. FRANCISCO JOSÉ RODRÍGUEZ ESCOBEDO

Puebla, Pue., 12 de enero 2018

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS, PUEBLA, 2011-2015

José Alejandro Mota Vargas, D.C.

Colegio de Postgraduados, 2018

El procedimiento para diseñar la política pública de los programas sociales y productivos, ha generado una incertidumbre en la forma, mecanismo, y dimensión de la participación ciudadana en el proceso de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública. El propósito de la presente investigación consistió en revisar el proceso que sigue la política pública municipal para la identificación, diseño y operación de los programas de apoyo al sector rural y el grado de participación de la ciudadanía en ese proceso, durante el periodo 2011-2015. Para ello fue necesario conocer el proceso de la política pública municipal en la instrumentación de los programas, luego se identificaron las etapas en las que participó la ciudadanía y finalmente se determinó la opinión y la apreciación de la población civil en dicha participación. El estudio se sustenta en las teorías de la democracia participativa, políticas públicas y desarrollo. La investigación utilizó el enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, con técnicas de encuesta y entrevistas. El procesamiento de datos permitió diseñar un indicador de participación, que expresa una incipiente participación ciudadana. Se concluye que los programas públicos dirigidos al sector rural se siguen orientando a la asistencia social, fortaleciendo poco los niveles de participación y gestión ciudadana, en conjunto con la autoridad municipal en la política pública y el desarrollo rural.

Palabras clave: *Municipio, participación, política pública*

# PUBLIC POLICIES FOR RURAL DEVELOPMENT AND CITIZEN PARTICIPATION IN SAN NICOLAS DE LOS RANCHOS, PUEBLA, 2011-2015

José Alejandro Mota Vargas, D.C.

Colegio de Postgraduados, 2018

The procedure for designing the public policy of social and productive programs has generated a series of uncertainties in the form, mechanism, and dimension of citizen participation in the process. The purpose of the present investigation consisted in the process that follows the municipal public policy for the identification, design and operation of the programs of support to the rural sector and the degree of participation of the citizenship in that process during the period 2011-2015. It was necessary to know the process of municipal public policy in the programs, then determined the stages in the programs of citizen participation and finally determined the opinion and appreciation of the civil population in such participation. The study is based on theories of participatory democracy, public policies and development. The research used the mixed, quantitative and qualitative approach, with survey techniques and interviews. Data processing determined that the participation indicator expresses an incipient participation. It is concluded that public programs directed to the rural sector continue to focus on social assistance, strengthening little levels of participation and citizen management with the municipal authority in public policy and rural development.

Keywords: *Rural development*, municipality, participation, public policy, public programs.

## **DEDICATORIA**

A mi familia que me han ayudado a luchar y salir victorioso ante las adversidades de la vida. Quiero agradecerles por todo, ante un nuevo logro en mi formación profesional y por el orgullo de tener una familia excepcional.

## AGRADECIMIENTOS

*Agradezco primeramente a mi consejero de tesis Dr. José Sergio Escobedo, a mis asesores internos Dr. Benito Ramírez, Dr. Miguel Sánchez, Dr. Antonio Macías y asesor externo Dr. Francisco José Rodríguez, quienes se esforzaron en este proceso académico, por su amistad, su apoyo, sus conocimientos y dedicación.*

*A mis maestros, especialmente al Dr. Néstor Estrella, Dra. Laura Caso, Dr. Mario M. Aliphath, Dr. Adrián Argumedo, Dr. Ignacio Ocampo, Dr. Samuel Vargas, Dr. José Pedro Juárez por transmitirme sus conocimientos, sus críticas constructivas y amistad.*

*Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por su apoyo financiero.*

*A las autoridades y ciudadanos de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, por las facilidades para la obtención de información y de su tiempo.*

*A mis amigos Luzmila Herrera, Naitzi Serrato, Mariana Badillo, María Huerta, Jesús Huerta, Diego Ibarra, Ángel Hernández, Violeta Álvarez, Reyna Xochipa, Adriana Vázquez, Mauricio Torres, Paola Cortes, Gustave Donatian, Claudia E. López, Guadalupe Andrade, Nila Marcial, Gari Zamudio, Benita Maldonado, Araceli Gálvez, Martha Villavivencio, Ciro Aquino, Samuel Torres, Tania Muñoz, Salvador Díaz, Lina Bastida, Guadalupe Galindo, Raphael Reyes, Israel Treviño, Isabel Muñiz y Adriana Pérez.*

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN GENERAL.....</b>	<b>1</b>
1. Planteamiento del problema de investigación.....	4
2. Objetivos.....	10
3. Hipótesis.....	11
4. Marco teórico conceptual .....	11
5. Metodología .....	37
6. Contexto de la investigación.....	43
7. Literatura citada .....	54
 <b>CAPITULO I. POLÍTICA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN</b>	
<b>MÉXICO.....</b>	<b>67</b>
Resumen.....	67
Abstract.....	68
1.1 Introducción.....	69
1.2 Metodología.....	70
1.3 La política pública, historia e influencia teórica en México.....	71



	<b>Página</b>
1.4 La participación ciudadana en México.....	73
1.5 Política pública y participación ciudadana en México.....	77
1.6 El papel de la política pública en los espacios rurales de México.....	81
1.7 Conclusión.....	83
1.8 Literatura citada.....	85
<b>CAPITULO II. IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA</b>	
<b>    PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO.....</b>	<b>90</b>
Resumen.....	90
Abstract.....	91
2.1 Introducción.....	92
2.2 La descentralización en la Administración Publica .....	94
2.3 La estructura municipal y los programas públicos .....	99
2.4 Metodología.....	101
2.5 Los programas de desarrollo y la participación en el ámbito municipal	
.....	102
2.6 Conclusión.....	107

	<b>Página</b>
2.7 Literatura citada.....	108
<b>CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA</b>	
<b>PÚBLICA PARA EL DESARROLLO RURAL .....</b>	<b>112</b>
Resumen.....	112
Abstract.....	113
3.1 Introducción.....	114
3.2 Participación ciudadana, políticas públicas y democracia participativa .....	117
3.3 Metodología de la investigación.....	121
3.4 Resultados .....	126
3.5 Resultados socioeconómicos.....	127
3.6 La participación ciudadana en los programas públicos.....	129
3.7 Índice de participación ciudadana.....	137
3.8 Conclusión.....	138
3.9. Literatura citada.....	140
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.....</b>	<b>145</b>
1. Conclusiones .....	145
2. Recomendaciones .....	151

## LISTA DE CUADROS

	<b>Página</b>
Cuadro 1. Niveles de participación, características y grado de intervención....	25
Cuadro 2. Dimensiones de participación ciudadana y características.....	27
Cuadro 3. Formas de participación ciudadana y características.....	28
Cuadro 4. Formas, mecanismos y critica de la participación ciudadana.....	30
Cuadro 5. Formas, mecanismos y característica del mecanismo de participación .....	31
Cuadro 6. Operacionalización de la variable participación ciudadana, sus dimensiones, descripción e indicadores .....	42
Cuadro 7. Población total, población hombres y mujeres de San Nicolás de los Ranchos .....	50
Cuadro 8. Evolución socioeconómica de San Nicolás de los Ranchos 2000-2010 .....	52
Cuadro 9. Artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que dan fundamento a la participación ciudadana .....	75
Cuadro 10. La ley y la participación ciudadana.....	76
Cuadro 11. Programas sociales y productivos de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, 201-2015.....	104
Cuadro 12. Matriz de Indicadores .....	123
Cuadro 13. Sustitución por dimensiones .....	125

Cuadro 14. Características socioeconómicas de la población	
beneficiaria y no beneficiaria de programas públicos .....	127
Cuadro 15. Organización de los ciudadanos en base a grupos en los	
programas públicos.....	131
Cuadro 16. Razón por la que no participan y si participan en las diversas	
actividades para beneficio de la comunidad .....	136
Cuadro 17. Resultados del IPC .....	137

## LISTA DE FIGURAS

	<b>Página</b>
Figura 1. Diseño metodológico de la investigación.....	39
Figura 2. Área de estudio. Ubicación del municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla .....	44
Figura 3. Colindancia del municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla .....	45
Figura 4. Características orográficas .....	46
Figura 5. Zonas hidrológicas.....	46
Figura 6. Climas de la zona.....	47
Figura 7. Organización de la Administración Pública Municipal .....	48
Figura 8. Área de Estudio. Ubicación del Municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla .....	102
Figura 9. Participación ciudadana en las etapas de las políticas públicas de San Nicolás de los Ranchos.....	132
Figura 10. Participación ciudadana en la solución de problemas .....	134
Figura 11. Nivel de participación ciudadana en los programas públicos .....	135
Figura 12. Programas públicos implementados generan beneficios a su comunidad.....	137

## INTRODUCCIÓN GENERAL

A partir de la década de los ochenta del siglo XX en México, las sociedades rurales han presentado cambios estructurales debido al modelo nacional de desarrollo económico, a la integración de los mercados financieros, a la internacionalización de las estrategias corporativas, la tecnología, la investigación y desarrollo (I&D) (Mittelman, 2002) y al camino democratizador proclamado como único, es decir, democratizar la economía de mercado, a través de un dualismo social y económico (Alonso, 2002). Orientados y dirigidos a la constitución de un proceso de globalización económica que ha llevado al estado mexicano a instrumentar una política neoliberal, expresada en políticas públicas indiscriminadas y confusas, en lo social, lo económico, en la salud, en los derechos humanos, en lo ambiental, lo educativo, los recursos naturales, la cultura, en el medio rural y en el medio urbano.

La instrumentación de las políticas públicas impactó negativamente al país, no solo en el espacio urbano, sino en el espacio rural. En este último las políticas económicas y sociales se dejaron apreciar bajo la visión de la política agrícola de modernizar el aparato productivo. De tal forma que el campo debía apoyar la competitividad de la economía del país para competir en un mercado internacional, teniendo impacto especialmente en la agricultura, para hacer frente al tratado de libre comercio, con los productores minifundistas, y a la imposibilidad de llevar a cabo proyectos económicos con visión de largo plazo en el medio rural. Las políticas de ajuste, estabilización y reforma estructural implementada por el gobierno, provocaron que el medio rural resintiera los procesos de esas políticas, en términos de incremento de la pobreza, la

marginación, aumento del desempleo, la migración e inseguridad (Norton, 2004) y la creciente desigualdad (Woldenberg, 2011).

En consecuencia, una de las características de este contexto en la sociedad rural, fue que los productores minifundistas, buscaran soluciones ante la crisis imperante, optando por la pluriactividad, es decir, que ya no sólo trabajan en el sector productivo, sino que se incorporan a las actividades no agrícolas, como una alternativa, o como complemento a su ingreso (Schneider, 2009). Además, debido a la falta de participación política civil de las comunidades en la toma de decisiones, la mayor parte de la política gubernamental carece de juicios para su idoneidad y menos aún para plantear mejoras, lo que genera fracturas en acciones desarticuladas, no estructuradas ni vinculadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad (Cogco, Rodríguez, y Pérez, 2010).

Lo anterior rompe con los esquemas planteados en la Ley Orgánica de la Administración Pública, donde el artículo 24, sección XX, establece la coordinación de los programas de desarrollo en México, con los de la administración pública federal y la de los municipios de la entidad, promoviendo la participación de los sectores social y privado (Ley Orgánica de la Administración Pública, 2013), convirtiéndola en una lógica clientelista y patrimonial, aplicándose de manera diferenciada a los grupos sociales. Por lo que las políticas gubernamentales, vía políticas públicas, dependen del interés y las condiciones financieras y operativas de los gobiernos estatales y federal, mientras los gobiernos municipales sólo se limitan a desarrollar acciones asistenciales de poco o nulo impacto en las condiciones de vida de la población (Cogco *et al.*, 2010).

Si el objetivo de una política pública es mejorar el nivel y calidad de vida de la población, ésta no debe limitarse únicamente a condiciones económicas, sino a mejorar las condiciones políticas y sociales, que generen oportunidades, recursos, participación, consenso, cooperación y bienestar social.

En México, como en toda economía capitalista atrasada y dependiente, es decir, con una democracia incipiente (Reyna, 2006) durante los sexenios presidenciales, se le ha dado mayor énfasis a programas dirigidos a la asistencia social más que al desarrollo de proyectos productivos, es decir, una política aplicada a grupos focalizados, basada en donativos o regalos, que si bien se disfrazan de programas de asistencia, seguridad alimentaria y seguridad social, no logran atenuar los problemas de miseria de los grupos más desprotegidos (Francke, 2001). Por tanto, si algo ha logrado, ha sido mayor gasto social y descentralización administrativa de los recursos en la búsqueda de soluciones inmedatistas a los problemas sociales del medio rural, ha servido como una articulación ideológica de mercado y política de dádivas de gobiernos de diversas instituciones partidistas, que rompen con los esquemas del desarrollo rural, generando el rompimiento de una visión social de conjunto, es decir, de la sociedad como un todo, como un sistema, en relación con la estructura, la organización o el funcionamiento de la sociedad.

Sin duda, los intereses de la ciudadanía, permanecen a menudo rehenes de una sistematización limitativa y vertical de las relaciones sociales de poder y de dominación, que desconoce la nueva realidad social y subestima la gran complejidad del espacio de la protesta, en los procesos democráticos (Vakaloulis, 1999). En muchos otros países se están realizando esfuerzos para crear mecanismos de



monitoreo y evaluación de las políticas públicas (Pattanasio, 2014), con base en resultados, no solamente por parte del gobierno en turno, sino de las organizaciones internacionales, la academia, pero principalmente la sociedad civil (Jaime, 2013) con el fomento creciente de la participación ciudadana.

De aquí surge la importancia de considerar a las políticas públicas como un medio donde la participación ciudadana actúe en la toma de decisiones e involucramiento para la formación de dichas políticas con impacto tanto a nivel local, estatal y nacional, a través de programas sociales y productivos que beneficien a cada municipio implicado, con el fin de alcanzar el desarrollo rural de los pueblos.

La presente tesis muestra la importancia que tiene la política pública para el desarrollo rural y fundamentalmente la participación ciudadana, mediante los programas sociales y productivos del municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, considerando como elementos clave la participación ciudadana que genera la institución gubernamental como la que genera los propios ciudadanos del municipio. El gran desafío es cuestionar el programa único de las estrategias políticas gubernamentales, cuyo objetivo debe ser la búsqueda del bienestar social, reflejada en el desarrollo rural y en la participación ciudadana para la consolidación de la democracia participativa de los municipios.

## **1. Planteamiento del problema de investigación**

El informe del Banco Mundial sobre Desarrollo Mundial 2008, menciona la importancia que tiene el sector agrícola para los habitantes de las zonas rurales, para salir de la pobreza y dar cumplimiento a uno de los objetivos del Milenio: reducir en 50% la

pobreza y el hambre entre 1990 y 2015 (Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL], 2009). No obstante, en México la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2007) menciona que a mediados de la década de los ochenta, México emprendió una reforma gradual de la política económica que influyó en todos los sectores de la población, especialmente en la política agrícola, que consistió en una menor intervención del Estado en toda la cadena productiva; lo que significó abrir su economía para los productos agropecuarios y el retiro del Estado en el fomento de la producción de granos básicos.

Calva (2004) argumenta que el Estado transfirió a los agentes privados y al mercado sus funciones económicas, para aprovechar las oportunidades de la globalización. Se puede decir que en la actualidad el gobierno implementa una política que desalienta la producción de los cultivos básicos y fomenta la pluriactividad, el empleo rural no agrícola, la migración (Schneider, 2009) y la importación masiva de granos básicos. Gracias al modelo neoliberal constituido por tratados de libre comercio, el retiro del Estado en actividades productivas y de apoyo, la explotación de recursos naturales entre otros, se han producido y perpetuado grandes desigualdades en materia social. De los 19.5 millones de personas en pobreza alimentaria, 7.2 millones se ubicaban en zonas urbanas y 12.2 millones en rurales, lo cual significa que seis de cada diez personas en situación de pobreza alimentaria, habitan en las zonas rurales. En las localidades de menos de 15 mil habitantes, la pobreza de patrimonio aqueja al 60.8% de la población, lo que corresponde a 23.4 millones de personas, por lo que las zonas rurales abarcan más del 80% del territorio del país, y alojan aproximadamente a 38 millones de personas, es decir el 36% de la población total (SEDESOL, 2010).

Por tanto, los gobiernos han introducido políticas sociales intentando corregir algunos efectos del modelo neoliberal y de libre mercado, y resolver cuestiones básicas de la convivencia social, minimizando las diferencias entre las demandas sociales multisectoriales y las propuestas desde el gobierno. Generando desigualdad, resultado del funcionamiento de los mercados ante la llamada globalización económica, a pesar de que las políticas sociales tienen objetivos muy claros: erradicar la pobreza, mejorar la calidad de vida de la población; asegurar la igualdad de oportunidades y avanzar en la “inclusión social” y productiva de la población ([OCDE, 2012). Por esta razón, es conveniente que los gobiernos locales de las zonas rurales participen, junto a la sociedad civil en el diseño de políticas públicas diferenciadas, que propicien procesos de transformación de los municipios rurales, para propiciar una nueva institucionalidad local (Massolo, 2006) y fomentar la generación del desarrollo rural.

De ahí la importancia de identificar los mecanismos de participación ciudadana para una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno, donde los ciudadanos puedan ejercer sin límites sus derechos sociales, civiles y políticos, permitiendo una democracia de la ciudadanía (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2004) contemplado en el artículo 39 constitucional, donde los pueblos son el máximo poder soberano y todo gobierno se instituye para su beneficio. Para el caso del estado de Puebla, se observa que, de la evaluación realizada por el PNUD y la Organización de Transparencia Mexicana en el 2012, en relación a los 119 programas de asistencia social en Puebla, 99 programas sociales que opera el gobierno fueron reprobados en materia de transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de

participación ciudadana, mientras 20 están fuera de circulación. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011), el estado de Puebla en el 2010, ocupa el cuarto lugar en porcentaje de población en pobreza y el quinto en porcentaje de población en pobreza extrema, con respecto de las 32 entidades (CONEVAL, 2012). Para el 2012, mantiene el cuarto lugar en pobreza, alrededor de 3.5 millones de personas, donde dos millones 600 mil, se encuentran en pobreza extrema y 900 mil en pobreza moderada, además de 520 mil familias en pobreza alimentaria, siendo los ubicados en áreas urbanas los más afectados. Por lo tanto, Puebla se ubica dentro de las cinco entidades con mayor pobreza en el país, y para el 2013, aumentan los municipios poblanos con hogares pobres, reconocidos por la autoridad federal como prioritarios para la aplicación de estrategias de combate a la marginación y pobreza.

Para la región en la que se encuentra el municipio rural de San Nicolás de los Ranchos, este presenta serios conflictos generados por los llamados “megaproyectos” nacionales y extranjeros, que se instalan en el territorio, despojando a los habitantes de las comunidades y ejidos, de sus tierras. Estos “megaproyectos” abarcan desde la aplicación de minería a cielo abierto, la construcción de un gasoducto entre Tlaxcala y Morelos que atraviesa la zona metropolitana de Puebla, así como los municipios de Cholula y Atlixco, la destrucción de bosques para proyectos de infraestructura y la extracción de agua para la industria (Puga, 2012), entre otros, señalado en el primer Foro Socio ambiental de Puebla. Realizado en 2012 en la Universidad Iberoamericana, 200 integrantes de distintas organizaciones plantearon los principales problemas medioambientales de la región, señalando también las amenazas y las persecuciones

que padecen quienes intentan resolverlos, debido a las relaciones clientelares y corporativas del gobierno, a través del discurso del progreso y la generación de empleos, donde la intención es clara, generar ganancias para sus empresas a costa de los recursos naturales, a costa de la desaparición de la historia e identidad de los pueblos, y de la destrucción de la vida campesina, con proyectos que están fuera de la ley, pues violan el Derecho a la libre Autodeterminación, la Autonomía y el derecho a la Consulta de los Pueblos, contemplados en la Constitución Política del Estado de Puebla en el artículo 13 de la constitución (Hernández, 2012) violando el fin mismo de los procesos democráticos.

El Plan de Desarrollo Municipal de San Nicolás de los Ranchos, Puebla (PND, 2008-2011), presenta un alto contraste regional con los municipios vecinos en cuanto a diferencias sociales, de ahí la necesidad de enfocarse a estrategias que impulsen las actividades productivas, de inversión en infraestructura, apoyo al sector rural, mejoramiento de la calidad de vida, y un gobierno municipal “incluyente”. Ya que según CONEVAL (2010a), se evidencia que el 55.6% de su población se encuentra en pobreza moderada y el 27.1% de pobreza extrema, mientras que el 15.7% es vulnerable por carencia social, el 1% vulnerable por ingreso.

Las diferencias y conflictos sociales, la exclusión en la toma de decisiones para la agenda pública local, el marco normativo, el diseño institucional, la lógica de vinculación clientelar y corporativa que atraviesa permanentemente la relación entre grupos gobernantes y grupos gobernados, no permiten la inclusión de los grupos organizados de la sociedad rural. Limitando así, la participación ciudadana como eje rector de las políticas públicas, ya que la participación ciudadana es identificada como

instrumento de concertación, como mecanismo ideal para solventar las dificultades de eficiencia y transparencia prevalecientes en la actividad de gobierno, y como la base misma de la planeación y planificación de la política pública local para el desarrollo rural.

Así, el planteamiento del problema enuncia que, en el municipio de San Nicolás de los Ranchos, la manera de diseñar la política pública para el desarrollo rural mediante programas sociales y productivos ha incidido en el nivel de la participación ciudadana, en sus dimensiones política, social, cívica y comunitaria. Las definiciones y visiones de la participación, se expresa en diferencias de la agenda pública en el nivel comunitario, lo que genera conflictos en las formas y niveles de participación ciudadana. Ello ha limitado que la comunidad participe en el diseño de la agenda pública municipal, y en el diseño y operación de los programas sociales y/o productivos. Por lo que la pregunta de Investigación señala:

¿De qué manera y en qué medida la participación ciudadana está presente e influye sobre el diseño y ejecución de las políticas públicas orientadas al medio rural mediante programas sociales y/o productivos, en el municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla?

Preguntas Específicas:

1. ¿La administración pública municipal interactúa con los grupos beneficiarios de programas sociales y productivos en relación a sus necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la comunidad?

2. ¿La participación ciudadana se registra en el diseño y ejecución de programas públicos del municipio?

3. ¿Cuál es la opinión y la apreciación de la población civil participante y no participante de los programas públicos, sobre la participación ciudadana?

4. ¿Cuáles han sido los resultados de la participación ciudadana, en los programas de desarrollo?

## **2. Objetivos**

### Objetivo General

Conocer el proceso que sigue la política pública municipal en la identificación, diseño y operación de los programas de apoyo al sector rural e identificar el grado de participación de la ciudadanía, en ese proceso.

### Objetivos Particulares

- Describir y analizar el diseño y la ejecución de la política pública municipal mediante los programas.
- Analizar la política pública municipal como componente de las políticas estatal y federal.
- Identificar las etapas de los programas públicos del municipio, en las que se registra una participación ciudadana.
- Valorar y estimar, la opinión y la apreciación de la población sobre la participación ciudadana.

### **3. Hipótesis**

Hipótesis general

El diseño e instrumentación de la agenda pública municipal en la identificación, diseño y operación de los programas en el medio rural, limitan la participación de los ciudadanos y el nivel de respuesta a sus necesidades.

Hipótesis particulares:

- El diseño y la ejecución de la política pública mediante los programas, se promueve desde las instancias de la administración municipal.
- La política pública y la administración municipal depende de las políticas estatal y federal, lo que limita su operatividad a nivel local.
- En todas las etapas de los programas públicos del municipio, se registra la participación ciudadana, incorporando sus necesidades y expectativas.
- La opinión y la apreciación de la población civil señala que estos responden a sus necesidades, intereses y expectativas.

### **4. Marco teórico conceptual**

Las políticas públicas como atributo de los gobiernos abiertos y plurales, tienen como propósito enlazar la eficiencia con los valores de la democracia, siendo el medio para acercar al gobierno con las demandas ciudadanas y coadyuvar a que los problemas públicos sean abordados con la participación ciudadana. Es necesario señalar que, el estudio de las políticas públicas está constituido por propuestas teóricas, que desde la década de los cincuenta, ha dado pie a diferentes enfoques y técnicas con una racionalidad técnico-científica multidisciplinaria, de las ciencias políticas y otras



disciplinas. En una formación social definida como sociedad democrática, basada en la promoción y el funcionamiento de una administración pública, su soporte radica en la participación ciudadana. De ahí la importancia de la revisión de esta participación ciudadana en un contexto político e institucional, con el propósito de situar el tema de investigación dentro de la estructura y la interpretación teórica de la congruencia entre estado, política pública y participación ciudadana.

### *La política pública aproximaciones conceptuales*

La expresión política pública es reciente, se inició en el contexto norteamericano de posguerra a mitad del siglo XX, con Harold Lasswell y Daniel Lerner, Herbert Simon, Charles E. Lindlom y Yehezkel Dror, integrantes de un movimiento académico e intelectual que adquirió ímpetu hacia fines de la década de los sesenta; esta corriente proponía hacer del análisis académico una manera de influir positivamente en los problemas sociales y en la política pública, confluyendo en tres vertientes principales, siguiendo a Pineda (2013): “a) desde el enfoque y análisis de sistemas, con fuerte inclinación a los modelos cuantitativos, b) las ciencias administrativas y sus aplicaciones al derecho y la administración pública, y c) a la ciencia política en su rama conductista y el estudio de las instituciones”. Huang (2002) señala que Harold Lasswell establece que la política pública es un programa proyectado de objetivos, valores y prácticas (estimulando el trabajo de equipos multidisciplinarios en áreas del dominio político-administrativo) definiendo a la política pública como “Quien obtiene qué, cuándo y cómo”. Por su parte Ibarra (2010) señala que “Herbert Simon establece la importancia de la administración pública como un objeto sustancial y como un modo de acercamiento indirecto al enfoque de la política pública y a la teoría política de la

administración pública”. Lindblom (1997), no define a la política pública, pero “si manifiesta que los análisis de estas son siempre incompletos y, por tanto, inconcluyentes, y sus resultados difieren de los de otros análisis igualmente cuidadosos”; mientras que Radin (2000) señala que Yehezkel “buscó diferenciar el análisis de políticas del análisis de sistemas y define las características de los analistas de políticas, como parte del staff gubernamental”.

Definiendo a la política pública bajo esta lógica se entiende como “la suma de las actividades del gobierno, ya sea actuando directamente o a través de agentes, ya que tiene una influencia en la vida de los ciudadanos” (Guy, 2012); Smith y Wesley (2009) lo mencionan “como la relación de unidad gubernamental a su entorno y señalan que tanto Lasswell y Eysenstine lo definen como una enunciación de trabajo, donde las ciencias de política (s) tienen que ver con el conocimiento de y en los procesos de decisión del orden público y cívico”.

En este trabajo se coincide y retoma lo afirmado por Aguilar (2009) que “Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos, considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público, b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía, c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas, d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”.

Por lo tanto, el estudio de las políticas públicas se enfoca en aquellas decisiones que se toman (o implícitamente aceptadas) por parte del gobierno y de los actores no gubernamentales, para hacer frente a un problema que un número significativo de personas y grupos consideran que es importante y en la necesidad de una solución, es decir, se estudia individual, grupal u organizacionalmente en las actividades gubernamentales que, para bien o para mal, influyen en nuestras vidas a través de la creación e implementación de la política pública (Birkland, 2001).

Se puede decir, que la política pública no es nada más lo que los gobiernos en sus periodos decidan hacer o no hacer (Dye, 1995), o de como los responsables políticos quieren ver al mundo (Shortall, 2013). No se basa en la suma de la gestación, formulación, implementación y evaluación, sino se basa en el principio aristotélico de que la suma es mayor a las partes, por lo que la política pública va más allá de sumar las partes (g+f+i+e) (Aguilar y Lima, 2009).

### *El Estado y su relación con la sociedad*

El Estado como estructura administrativa (polity) se encuentra sujeto al juego de los acuerdos y forcejeos políticos (politics) teniendo la responsabilidad directa o indirecta de la elaboración, contenido y ejecución de las políticas públicas (policy) (Ejea, 2006). Si bien el estudio de lo político está relacionado con la lógica de la consecución y el mantenimiento del poder, lo que interesa es el poder político, aquel que se erige en la organización de las polis, la comunidad o sociedad, donde el poder político, es el poder de los que deciden en la administración, el control y distribución del bien común. Por lo que se esperaría que en las decisiones de Estado no solo influya el gobierno o los

partidos, sino la sociedad a través de los sindicatos, las asociaciones religiosas, y otras organizaciones civiles. Para Aguilar (1997) el enfoque de las políticas públicas no debe desviarse en el estudio de las transacciones relativas al poder, ni en las decisiones de la autoridad que resulten favorables a intereses políticos de grupos sociales, porque perdería su sentido de atender racionalmente los problemas de interés público, en el cómo, el porqué, para qué, cuándo, y quien del proceso de las políticas públicas.

Entre las teorías más trascendentales para el origen y evolución en el estudio del Estado, Ramírez (2000) señala que para la institución legítima del ejercicio de poder político, se encuentran las ideas de Platón, Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, Tomás Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Hegel, Marx, Lenin, Jellinek, Kelsen, Bodin, entre otros. Son diversas las teorías y posiciones sobre el origen, naturaleza e importancia social del estado en su relación con los ciudadanos, ya que un gobierno se legitima gracias al apoyo y reconocimiento de la población. En sentido amplio, el Estado sería cualquier sociedad en la que exista algún tipo de organización política (sociedad políticamente organizada, en la que alguno o algunos dirigen la vida comunitaria, controlando y administrando los bienes comunes); así desde el punto de vista jurídico, el Estado es una persona jurídica formada por una comunidad política, asentada en un territorio determinado y organizada soberanamente en un gobierno propio, con decisión y acción, por lo que el derecho y la autoridad se combinan, para crear una red de instituciones en la que el gobierno dirige o regula. De ahí que Ramírez señale que los elementos constitutivos del Estado sean: la población, el territorio, gobierno y soberanía.

Existen diversas teorías del Estado como: a) Las organicistas, b) La teoría de Hegel sobre el Estado, c) Las teorías sociológicas del Estado, d) La teoría de la institución, e) La teoría dualista o de las dos facetas de Jellinek, f) La teoría jurídica o formalista de Kelsen, g) Las teorías anti formalistas, h) La escuela de la sociología política, y i) La teoría de Hermann Heller. Para nuestros fines y en base a la formación del Estado moderno o contemporáneo, podemos identificar las formas que adoptan el Estado y la sociedad, para establecer el orden, por lo que es posible resumirla en tres:

a) El Estado liberal, que fue la primera forma que adoptó el Estado moderno, fue la monarquía absolutista del antiguo régimen, donde la forma de gobierno era representada por el monarca, a través de la voluntad soberana y su ley. A partir del siglo XVII, las revoluciones liberales, dan lugar a una nueva ideología, donde los miembros de la sociedad, incluidos los gobernantes y el monarca, han de someterse a la ley emanada de la soberanía popular, donde la ley establece garantizar un espacio de libertad para todos, con un marco jurídico que garantice el Estado moderno.

Por lo tanto, el individuo constituye el núcleo de la actuación política y el Estado el garante de sus libertades, de su actuación bajo un marco legal que proteja sus derechos, es decir los individuos pueden perseguir sus intereses particulares en base a la competencia económica y el libre intercambio. El Estado liberal del derecho dio paso al Estado liberal y Democrático del derecho, donde el sufragio universal, es el sistema representativo y las reglas de la mayoría como mecanismos para controlar el poder público y alcanzar los fines (Medina, 2014). Este liberalismo original tenía no solo una dimensión política, sino también económica y filosófica. Entre los pensadores

o ideólogos se encontraban: Jean-Jacques Rousseau, Montesquieu, Diderot, Voltaire, Adam Smith, David Ricardo, Malthus, John Locke, Kant, entre otros.

b) El Estado social, en este se propone establecer la igualdad material, defender condiciones sociales y económicas iguales para todas las personas, se explica la acción social desde la solidaridad, cooperación, apoyo a las diferentes formas de propiedad colectiva, se da planificación estatal de la sociedad civil, así como la importancia de la planificación pública de la economía. De ahí que el objetivo básico sea interferir en el mecanismo de mercado; para ello los derechos de propiedad y control de los medios de producción y distribución de los bienes deben estar en manos de la sociedad, y administrados en interés de todos para asegurar la igualdad social para una sociedad más justa y solidaria. Por lo tanto, el Estado es el representante del bien común, de los intereses de la sociedad.

Lo que llevo a tomar dos propuestas diferentes: el socialismo científico o comunismo, apoyado en las ideas de Carlos Marx y Engels, donde se ve al Estado liberal como un instrumento al servicio de la clase dominante, y de un Estado con poderes limitados, y el socialismo reformista o socialdemocracia, donde sus objetivos son: restricción de la propiedad privada, subordinación del mercado a las necesidades sociales, y distribución social del poder político, fortaleciendo al Estado democrático (Kreimer y Tello, 2003), entre sus principales pensadores o ideólogos están Lassalle, Bernstein.

c) El Estado social del derecho, característico de los países democráticos. En este se combina la tradición liberal y social, ya que el Estado se encarga de promover las libertades individuales y la preocupación por la igualdad social, por lo que al Estado

se le asigna la función de defender y garantizar la democracia (Estado inversor, con reducción de paternalismo), promover la participación ciudadana, de intervenir en la economía, de ser el encargado de promover el proceso de desarrollo para garantizar a todos su participación y la protección de los grupos más vulnerables para evitar abusos y explotación, así como garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, ajustar una infraestructura adecuada de asistencia y designar partidas presupuestales prioritarias para los programas que la sustentan (Aguilar, 1984). Entre sus principales pensadores o ideólogos se encuentran Bismarck, Von Stein.

Es posible distinguir dos interpretaciones teóricas en torno a la relación Estado y sociedad en un sistema democrático: a) teoría schumpeteriana, en el que las organizaciones de la sociedad civil no participan en la cadena de la decisión y la gestión pública, pues por su naturaleza serían portadoras sólo de intereses privados y corporativos, reflejarían desviaciones de la racionalidad pública y la captura del Estado, por intereses particulares. Se entiende que, el pueblo actúa correctamente cuando vota y deja gobernar a sus representantes sin molestarlos con cartas o peticiones y los juzgan cuando terminan su mandato, entre los autores más importantes de este enfoque se encuentran Schumpeter, Sartori y Huntington (Abal, 2005); y b) la teoría participativa, enfatiza la idea de ciudadanía, en donde los ciudadanos deben tener una participación muy alta, tanto en las elecciones como en el contacto con los representantes políticos. Se sostiene que es necesario concebir la democracia, como un proceso en el cual el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana incrementa el poder de control y orientación de los

governados sobre los gobernantes, en la medida en que refleje mayores niveles de democratización, considerando sus derechos civiles, políticos, sociales y comunitarios. Los interesados deben participar en todos los ámbitos de la toma de decisiones públicas, así como de gozar de libertad de expresión. Entre los autores que señalan lo anterior, se encuentran Rousseau, McPherson, Pateman y Barber (Anduiza y Bosch, 2004).

Por eso, es posible desprender que el enfoque de las políticas públicas tenga una racionalidad técnico-científica multidisciplinaria de las ciencias políticas y otras disciplinas para su eficacia, y que a partir de la segunda mitad del siglo XX se dé énfasis a la importancia del papel del Estado en las democracias para la corresponsabilidad con la sociedad, en las decisiones públicas (participación ciudadana), que sea transparente y rinda cuenta de sus acciones y de los resultados que alcance. Ya se ha visto que existen diversos cauces institucionales para asegurar que la participación ciudadana sea tomada en cuenta en las actividades políticas y legislativas del gobierno, para que la representación no se separe de la participación, por lo que es en la administración pública donde se resuelven las demandas o conflictos individuales o colectivos de la sociedad y donde se encuentran los mayores nexos entre sociedad y gobierno, en un entramado de redes de decisión y acción en el Estado social y democrático del derecho (Merino, 2013).

En este contexto, la participación ciudadana en la actualidad, toma expresión en la política pública, no solo dirigida al sector urbano sino al sector rural, a través de propuestas de programas de desarrollo productivo y social. Propuestas que son elaboradas por el personal técnico y administrativo del estado, con sus instituciones



de estado, interpretando las necesidades y las voces de los grupos sociales – empresas y organizaciones civiles-.

En ese diseño y toma de decisiones en relación con la agenda pública, se convierte en un elemento fundamental la participación de la sociedad, que asegure que la política pública responde a sus intereses y necesidades.

### *Democracia y participación ciudadana*

Si bien la participación de la sociedad en cada país y en cada circunstancia adopta diversas formas y presenta resultados diferentes, esto es por las condiciones políticas de las instituciones de Estado, que de alguna manera alientan, desalientan o condicionan la participación. En una democracia representativa considerada democracia indirecta, el pueblo no gobierna, solamente participa en los aspectos electorales de aquellos representantes que los gobiernen y representen en las asambleas, de ahí que este tipo de democracia sea caracterizada por las siguientes consideraciones (Lizcano, 2012; Garita, 2011):

- a) Por la participación de la sociedad en sucesión de elecciones.
- b) Donde el representante goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido los representantes ya no son responsable ante sus electores y en consecuencia no es revocable.
- c) No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque están llamados a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.

d) Representantes, elecciones periódicas, y existencia de partidos políticos.

En el modelo de la democracia participativa, existe una colaboración entre los ciudadanos y sus representantes, a través de dos tipos de procedimientos (Duverger, 1980). La iniciativa popular en la petición que formulan un determinado número de ciudadanos sobre un proyecto de ley, que es propuesta ante el órgano legislativo para su posible aprobación; y El referéndum, en donde los ciudadanos se manifiestan mediante el sufragio universal si aceptan o rechazan una ley proveniente del parlamento o del gobierno, de este modo, se alude a dos formas de la democracia participativa dadas a través de los instrumentos de la iniciativa popular y el referéndum.

Nino (1997) menciona que el cauce en el modelo de participación en las demandas ciudadanas debe ser una práctica dirigida a lograr cooperación y evitar conflictos que pretendan ajustarse a condiciones de imparcialidad, de participación mediante la inclusión de todas las partes interesadas, y de deliberación que lleven a elementos como: a) El conocimiento de los intereses y necesidades de otros, lo que implica la inclusión de todos los sectores de la sociedad en la deliberación pública; b) La necesidad de no presentar ante los demás intereses egoístas, sino de presentar intereses, necesidades, y preferencias en un marco argumentativo, de justificación permanente de cada punto de vista; c) La discusión con otros contribuye a detectar errores fácticos y lógicos, pues no es común que la mayoría de la gente cometa el mismo error; d) Empatía; e) El atributo del consenso; f) La tendencia colectiva hacia la imparcialidad derivada de la colegiación de las decisiones en un proceso de participación incluyente y de deliberación.

Por lo tanto, este tipo de participación entre gobierno y sociedad se gesta en la democracia participativa que permite generar “un conjunto de experiencias y mecanismos que tiene como finalidad estimular la participación directa de dos o más ciudadanos en la vida política, a través de canales de discusión y decisión” (Medeiros, 2014). La cual trata de romper con la dicotomía entre representantes y representados. Donde gobierno y sociedad se unen de manera ideal para contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan sin necesidad de formar parte de la administración pública o de los Poderes (Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción [CITTC], 2008).

De esta manera mayores niveles de democratización y participación ciudadana no se reduce a un menor activismo de los ciudadanos a elegir únicamente a los representantes populares el día de las elecciones o al perfeccionamiento de los sistemas electorales, como es el caso de una democracia representativa propuesta por los Schumpeterianos, sino una propuesta de democracia participativa, que conlleva a los ciudadanos al activismo ciudadano, no solo eligiendo a los representantes, sino estando presente en la toma de decisiones en las tareas del Estado, lo que implica estar más atento e informado en las acciones de los gobernantes.

### *Participación ciudadana*

Si bien la participación ciudadana es un concepto relacionado con la democracia participativa, pocos términos se usan en el lenguaje político como el de la participación de la sociedad. La Real Academia Española la considera como “tomar parte de algo”

“tener parte en una sociedad” “recibir y compartir parte de algo”, refiriéndonos a la relación de dos personas o más en una organización, de ahí la importancia de este concepto por su connotación sociológica de fenómenos colectivos producidos por la actividad social en hechos sociales (Mora, 2002); y ciudadano definida como “natural o vecino de una ciudad”, donde la ciudadanía representa “cualidades, derechos, obligaciones de los ciudadanos de un pueblo o una nación” por lo que ser ciudadano en una sociedad democrática significa además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. De aquí parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación ciudadana, es decir, “aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos” (Verba, Nie, y Kin, 1978).

De ahí que la participación y ciudadano formen una unión que no solo termina en las elecciones, sino en una forma de controlar y moderar el poder, es decir, en una participación coordinada de los diferentes agentes económicos-sociales y dependencias de Gobierno en sus diferentes niveles y con capacidad de respuesta a la demanda de la sociedad (Villa, 2005).

La participación ciudadana trata entonces de la integración de la población en los procesos de toma de decisiones, la participación colectiva o individual en política, en la que todos formamos parte, para que las estructuras que componen los estados, ciudades, municipios, localidades, barrios, entre otras, funcionen correctamente, ante las necesidades de la población, escuchando las demandas, puntos de vista, preocupaciones y necesidades de las ciudadanas y los ciudadanos.

Existen diversas formas de ver la participación ciudadana en las políticas públicas, para unos se da en la emisión del sufragio y para otros, la participación implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos, para que el público se convierta en actor de procesos de las políticas públicas (Canto, 2008).

Rabotnikof (2008) considera que el ámbito de la participación ciudadana es lo público social, no se reduce únicamente a lo Estatal o partidario, sino lo público constituye el espacio de participación ciudadana en “todo” asunto y acciones de interés general. Para Ziccardi (2008) y Villareal (2009) la participación ciudadana puede presentarse de manera institucionalizada o autónoma, donde la primera incentiva y reglamenta la intervención de la sociedad en los asuntos públicos, mientras que la segunda es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales. O bien, Velázquez y González (2004) señalan que la participación ciudadana

“es el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”.

Estas consideraciones se dan en la efectividad de una democracia participativa para no dejar todo el control en manos de los gobernantes y establecer un contrapeso que ayude a transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos, para mediar en conflictos, favorecer acuerdos, inquietudes, opiniones, soluciones, resultados, entre otros.

Diversos autores, Alberich (2012), Sánchez (1998), y estudios de Red de Desarrollo Sostenible (RDS) niveles de participación (1999), Spectrum de participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (Spectrum de la IAP2, 2007), mencionan los diferentes niveles de participación, con base al grado de intervención de la ciudadanía, en los asuntos públicos:

**Cuadro 1: Niveles de participación, características y grado de intervención**

Niveles de participación ciudadana	Característica	Grado de intervención de la ciudadanía
Información	Información suficiente sobre cualquier actuación pública.	La intención es contar con una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar el trabajo del gobierno.
Formación	La información que no es comprendida no sirve, por lo tanto a veces es necesaria una labor previa de formación.	Es necesario informar no sólo de lo que el gobierno o ayuntamientos quieren realizar sino, previamente, de las diferentes posibilidades existentes con arreglo a las normativas legales, las repercusiones económicas y sociales de los procesos públicos.
Consulta y Debate	Significa que los afectados den su opinión, realicen sugerencias y alternativas, y se abra una fase de diálogo entre administración-representantes del poder elegido y los ciudadanos.	Posibilitará llegar a conseguir acuerdos por consenso.
<b>(A)</b> Información + formación + consulta y debate	Significa una adecuada sumatoria entre estos elementos.	Se posibilitará la existencia de un control real y público (control social) sobre las actividades del Estado y del Mercado.
Gestión compartida o trabajo en común (Cogestión)	Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad.	Es el nivel de la participación que tiende hacia formas de cogestión y autogestión ciudadanas, al darse una participación directa en el gobierno, en el poder ejecutivo concreto. El Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas.
Control y transparencia	Se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental.	El fin es verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo. Mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas pueden ser de gran utilidad.
<b>(B)</b> Gestión + control y transparencia	Significa una adecuada sumatoria entre estos elementos.	Alto nivel de participación ciudadana en el nivel de coordinación y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.
<b>(A) + (B)</b>	Sumatoria entre estos elementos =	Temperatura democrática de una sociedad.

Fuente: Elaboración propia en base a Alberich (2012), Sánchez (1998), y estudios RDS niveles de participación (1999), Spectrum de participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (Spectrum de la IAP2, 2007).

Los diferentes niveles llevan a que la participación ciudadana sea un factor de cambio en la esfera democrática. Según Alberich (2006) la participación en las sociedades complejas persigue hacer que los habitantes sean más sujetos sociales con capacidad para transformar el medio en el que viven y con capacidad de control sobre los órganos políticos y administrativos.

#### Tipos de participación ciudadana

Existen numerosas tipologías que tratan de sistematizar la participación ciudadana, en sus características, su origen o en sus resultados, en su dinámica, alcance e intensidad, que indirecta o directamente influyen en las decisiones y la acción del gobernante incidiendo sobre la formación de la agenda pública para la generación de políticas públicas.

Olmedo (1986) señala en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 3 tipos básicos: la participación política, la participación comunitaria y la participación social; para Cunill (1997) los tipos de participación ciudadana en el espacio público puede ser participación social, participación comunitaria, política y ciudadana, mientras que diversos estudios en torno a dicha participación, la Fundación Luis Vives, (2011), y diversos autores como Vergara y Hevia (2012), Águila (2004) consideran la participación cívica como otro elemento actual que debe integrarse en los tipos de participación ciudadana. De ahí que podamos integrar los diferentes tipos de participación ciudadana de los diferentes autores y estudios en las siguientes dimensiones:

## Cuadro 2. Dimensiones de la participación ciudadana y características

Dimensiones de participación ciudadana	Características
Dimensión de Participación Política	Se caracteriza por el ejercicio del derecho político de votar y ser votado de aquellos ciudadanos mayores de dieciocho años que cumplen con los requisitos legales para hacerlo o para participar en la organización de las elecciones.
Dimensión de Participación Social	Se refiere a conductas de participación asociativa y tiene que ver con el hecho de sumarse a la actuación de un grupo de personas que no sean el Estado en donde se comparten intereses y objetivos en relación al tema que convoca en busca del beneficio individual o colectivo. Según INEGI este universo incluye, fundaciones, sindicatos, asociaciones y uniones vecinales, cámaras y uniones de productores, colegios, escuelas, universidades, asociaciones y organizaciones civiles, casas de asistencia social, entre otros.
Dimensión de Participación Comunitaria	Se caracteriza por la participación de las personas en procesos relacionados con el derecho de petición a la autoridad local para la solución de problemas de la comunidad y que cuenta con el reconocimiento legal de la persona como ciudadano. 1.- Situación jurídico-administrativa: reconocimiento legal de la persona como ciudadano. 1.1. Existencia jurídica que permita el acceso a un conjunto de derechos sociales básicos (educación, sanidad). 1.2. Regularización administrativa del beneficiario que le permita ser un ciudadano de pleno derecho, residir y trabajar de manera regular. 2.- Uso de recursos comunitarios y participación. Disponibilidad de herramientas, habilidades y conocimientos para beneficiarse de los recursos comunitarios, entendidos en un sentido amplio (desde alimentos, asociaciones, exposiciones) y para participar en el espacio público en el que está inmerso.
Dimensión de Participación Cívica	Se caracteriza por el respeto a las normas sociales tanto escritas como no escritas para la construcción de confianza social y la cohesión social. El acatamiento de las normas sociales de convivencia es un factor fundamental de protección y contención frente a la violencia, junto con la confianza social.

Fuente: Elaboración propia con base a Olmedo (1986), Cunill (1997), Águila (2004), Vergara y Hevia (2012), y Fundación Luis Vives (2011).

Por su parte Ziccardi (1998, 2004) indica que el tipo de participación ciudadana se puede presentar de las siguientes formas: a) Institucionalizada, donde la participación está contenida en el marco legal y normativo, por lo tanto, está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local; y b) Autónoma,



es aquella participación que no es organizada por las instituciones o controlada por estas. Por lo que ambos tipos de participación ciudadana tendrían tres funciones principales: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; y hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas.

Agregando a la tipología otras características se encuentra la de Serra (2007) la cual considera c) la participación reflexiva la cual se caracteriza por tener una interrelación fuerte entre lo ideal y lo material, una máxima elaboración subjetiva y una práctica coherente con el discurso, y d) Praxis creativa, se caracteriza por la producción de algo nuevo resultando en un proceso de autoconstrucción integral del sujeto donde sus impactos pueden ser benéficos en los niveles de bienestar y desarrollo.

**Cuadro 3. Formas de participación ciudadana y características**

Formas de participación ciudadana	Características
Participación Institucionalizada	Se caracteriza porque la participación está contenida en el marco legal y normativo, por lo tanto, está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisivos del gobierno local.
Participación Autónoma	Se caracteriza porque la participación que no es organizada por las instituciones o controlada por este.
Participación Reflexiva	Se caracteriza por tener una interrelación fuerte entre lo ideal y lo material, una máxima elaboración subjetiva y una práctica coherente con el discurso.
Participación Praxis Creativa	Se caracteriza por la producción de algo nuevo resultando en un proceso de autoconstrucción integral del sujeto donde sus impactos pueden ser benéficos en los niveles de bienestar y desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base a Ziccardi (1998, 2004) y Serra (2007).

#### Mecanismos de participación ciudadana

Las decisiones gubernamentales deben tomar en cuenta las propuestas ciudadanas a través de los mecanismos de participación, lo cual es fundamento de la democracia para la corresponsabilidad de las partes.

Al gobierno le corresponde la búsqueda del desarrollo nacional y a los ciudadanos coadyuvar al logro del mismo (Cunill, 1997), así la participación ciudadana a través de los diversos mecanismos representa una forma de control que realiza la sociedad sobre las acciones del Estado, y que según Cunill (2000) la eficiencia de los controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y autonomía con respecto al aparato estatal.

Todos los mecanismos de participación pueden incentivar de manera colectiva e individual a los ciudadanos en los asuntos públicos ya sea de manera autónoma o creada por iniciativa estatal.

Cuando hacemos referencia a ciudadanos particulares con relación al gobierno o a la administración pública, nos referimos a la atención ciudadana que no es lo mismo que participación ciudadana, ya que aquella se refiere a los medios instituidos en el gobierno para atender de manera directa a los particulares, específicamente para orientarlos en trámites y servicios y para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias. El elemento común que tiene con la participación ciudadana es que, en ambos casos, se da una interacción de ciudadanos con la administración pública (CITTC, 2008).

Si consideramos las formas de participación ciudadana de Ziccardi (1998, 2004), los mecanismos de participación de González, podemos mencionar y dividir los mecanismos de participación ciudadana para los asuntos públicos y la gestión de las políticas públicas, y las críticas en torno a dichos mecanismos de Velásquez y González, Lujan y Zayas, Cunill y Olvera:

**Cuadro 4: Formas, mecanismos y crítica de la participación ciudadana.**

Formas de participación ciudadana	Característica de la forma de participación ciudadana que dará pie al mecanismo de participación	Mecanismo de participación para los asuntos públicos y políticas públicas	Crítica al mecanismo de participación
Institucionalizada (oferta)	Se entienden a las formas a través de las cuales la administración pública facilita la interacción con actores sociales, en función de las necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la sociedad, esto en relación al antes (planeación), durante (ejecución) y después (evaluación) de las políticas públicas, estos son mecanismos que para el gobierno facilitan su interacción con la sociedad.	En el antes (prospectiva) pueden ser: propuestas y agendas ciudadanas. Durante (procesal): información, monitoreo y seguimiento. Después (retrospectiva) evaluaciones y estudios de percepciones. Otros: Cabildos Abiertos, Referendos, Consultas Públicas, Iniciativa Legislativa, Medios de Comunicación Alternativos, Autogestión y Cogestión, Presupuesto Participativo, Contraloría Social	Los mecanismos de participación ciudadana impulsados por el Estado son percibidos como acciones meramente instrumentales orientadas al control y la adaptación social de los marginales. Así, entonces, el despliegue de acciones participativas se demarca como poderosas estrategias gubernamentales para contener el descontento y/o fomentar la integración social con esquemas exclusivamente corporativos, en los que el beneficiario es sólo un agente pasivo de los programas y beneficios sociales ofertados por las instituciones públicas.
Autónoma (demanda)	Los mecanismos de la participación ciudadana, se presenta como intervención antes que como incorporación de los agentes sociales en el diseño, gestión y control de las decisiones políticas.	Asambleas Ciudadanas, Iniciativa Popular,	La intervención de los diversos actores sociales en la escena pública, en la deliberación y toma de decisiones políticas, puede convertirse en una sobrecarga para el sistema político, que ponga en riesgo la estabilidad y la lógica misma de los órganos de representación, característicos de cualquier sistema democrático.
Participación reflexiva Participación Praxis Creativa	Equilibrio entre "Estado" y "Sociedad"	Cualquier mecanismo mencionado anteriormente, considerando el "Control social" como mecanismo de la ciudadanía sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo.	El puente que se debe crear con los mecanismos de participación ciudadana es la relación complementaria y no antagónica entre estado y sociedad, fortaleciendo a ambas, sin que ello represente una pérdida de identidad de uno u otra.

Fuente: Elaboración propia con base a Ziccardi (1998, 2004), CITTC (2008), González, M. (2013), Velásquez y González (2003), Lujan y Zayas (2000), Cunill (1997) y Olvera (2009).

Es necesario resaltar que Lujan y Zayas (2000), señalan que los mecanismos de participación autónomos son un

“proceso que se desarrolla a partir de la irrupción de los actores sociales, del resurgimiento de la sociedad civil, del "adensamiento" de las redes sociales y de la vida comunitaria que, ante la caída de los regímenes totalitarios y/o el achicamiento de la política social del Estado, se transforma en una estrategia de organización social básica de los ciudadanos para afrontar la defensa de sus derechos y satisfacción de ciertas necesidades básicas locales o inmediatas (servicios, vivienda, salud, alimentación) y que, ocasionalmente, en función del tipo de estrategias de acción, cohesión, continuidad y experiencia de la organización, pueden o no incidir en el diseño y elaboración de ciertas políticas públicas”.

En el siguiente cuadro se señalan las características de cada uno de los mecanismos de participación (Cuadro 5):

**Cuadro 5. Formas, mecanismo y características del mecanismo de participación.**

Forma de participación ciudadana	Mecanismo de participación ciudadana	Característica del mecanismo de participación
Institucionalizada (oferta)	Propuestas y Agendas ciudadanas:  Información, monitoreo y seguimiento  Evaluaciones y estudios de percepciones.	Son más el resultado de la movilización de demandas y presiones, que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Aquí cada actor plantea su propia agenda dependiendo de sus prioridades e intereses, por lo que surge una interacción de las mismas con otros que se encuentren involucrados.  Permite como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción.  Consiste en la evaluación en el proceso necesario para medir el grado que están alcanzando las finalidades deseadas, y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera.

Cuadro 5, continuación

Forma de participación ciudadana	Mecanismo de participación ciudadana	Característica del mecanismo de participación
	<p>Cabildos Abiertos:</p> <p>Referendos:</p> <p>Consultas Públicas:</p> <p>Iniciativa Legislativa:</p> <p>Autogestión y Cogestión:</p> <p>Presupuesto Participativo:</p> <p>Contraloría Social</p>	<p>Sesión abierta de la Cámara Municipal organizada con el propósito de buscar soluciones a problemas que afecten a una comunidad determinada.</p> <p>De diverso tipo, como consultivos de carácter revocatorio, abrogatorio o aprobatorio.</p> <p>Ciudadanos, comunidades organizadas y colectivos sociales tienen derecho a formular observaciones y propuestas a los proyectos de ordenanzas en discusión; en especial a aquellos referidos el desarrollo urbano y la conservación ambiental.</p> <p>Los habitantes de un municipio en un porcentaje no menor del 0,1 de sus electores pueden presentar proyectos de ordenanzas o modificaciones a las vigentes, para la consideración del respectivo concejo municipal.</p> <p>Expresiones de gestión asociativa de carácter corresponsable, descentralizado, desconcentrado y democrático que se producen bajo la figura de convenios entre el municipio y las comunidades organizadas o los colectivos sociales o entre estos dos últimos, para la prestación de servicios públicos o la gestión de programas sociales.</p> <p>Ciudadanos y colectivos comunitarios y sociales de cada municipio propongan, deliberen, y decidan en los procesos de formulación, ejecución y control del plan de inversión anual municipal.</p> <p>Herramienta en el ejercicio de la participación y control y de la evaluación popular; tanto en la gestión de gobierno como en la actividad de las propias organizaciones del denominado poder popular.</p>
Autónoma (demanda)	<p>Asambleas Ciudadanas:</p> <p>Iniciativa Popular:</p> <p>Medios de Comunicación Alternativos:</p>	<p>Son deliberativas en el que pueden participar todos los ciudadanos vinculados a la comunidad o al tema específico considerado. Sus decisiones son de carácter vinculante.</p> <p>Vecinos y comunidades organizadas emprenden de manera autónoma, decisiones para alcanzar ciertos objetivos en función de mejorar su calidad de vida.</p> <p>De naturaleza independiente y sin fines de lucro, con el propósito de generar espacios para el fortalecimiento de la confianza, la solidaridad y la cooperación mutua, en función de mejorar su calidad de vida.</p>
Participación reflexiva Participación Praxis Creativa	Control social	Mecanismo de la ciudadanía sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo.

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro 4.

Indudablemente los mecanismos de participación ciudadana pueden ser muy diversos, pero estos representan formas en que la ciudadanía y gobierno pueden interactuar en función del interés público. Si bien la realidad puede ser mucho más compleja y se pueden presentar rasgos de diferentes categorías en una participación determinada,

estos niveles, tipos, mecanismos y características de la participación, determinaran los resultados de desarrollo en las políticas públicas y en la democracia en una sociedad.

La teoría del Estado moderno o contemporáneo, permite confirmar la importancia de la participación ciudadana en un régimen democrático, que se explica como un soporte de vital importancia que otorga legitimidad al propio Estado y su estructura administrativa. Más allá de la definición del estado como una comunidad asentada en un territorio, organizada con gobierno propio y decisión de acción para estructurar sus instituciones.

La política pública se expresa como resultado de la convivencia, negociación y estructuración de grupos sociales para imponer sus puntos de vista en la toma de decisiones, que afectan el funcionamiento pacifico de la sociedad. En esa convivencia, entre grupos sociales, el Estado se erige como garante de esa convivencia y organizador de las acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de la población.

Las políticas públicas concebidas como las actividades y acciones que el gobierno realiza, buscan satisfacer las necesidades de esos grupos sociales y procurar su bienestar.

Por ello resulta fundamental la participación ciudadana, en la expresión de sus necesidades sentidas, en un contexto del Estado social del derecho, con arraigo democrático en el que sea posible proponer, reivindicar una agenda pública que responda a esas necesidades de la población.

En los gobiernos democráticos participativos, no solo se impulsa el derecho a votar y ser votado, sino además a ser informados, o consultados, con el derecho a tomar parte de la toma de decisiones, para garantizar que la participación ciudadana otorga ese carácter democratizador.

Si bien la participación ciudadana ocurre en función de un conjunto de recursos individuales, colectivos y organizativos para su eficiencia en la interacción de los actores no gubernamentales y gubernamentales. Se concluye que es cuestionada la efectividad de la participación en la toma de decisiones de la agenda pública, ya que la participación no es una situación cotidiana, como lo señala la literatura, o menos común, como un fenómeno espontáneo.

La política pública soportada por la participación ciudadana en los procesos democráticos, es indudablemente un carácter señalado reiteradamente por los autores. Participación que para bien o para mal, debiera estar influyendo en los aspectos políticos, sociales, comunitarios y cívicos de los espacios públicos y privados, ya que una participación debe ser determinante en la toma de decisiones para lograr los fines de la sociedad. Por lo tanto, en un espacio democrático, la participación no solo es generar espacios para ella, sino además requiere de una ciudadanía preparada, que venza sus limitaciones para la participación colectiva y la generación de un buen gobierno.

La participación ciudadana, por lo tanto, para este trabajo, es concebida como la apertura de espacios en la administración pública, para que los ciudadanos encuentren foros para discutir su problemática y sugerir acciones públicas para

remediarlas y satisfacer sus necesidades. Entendiendo que un sistema político-social democrático, tiene su soporte en la participación ciudadana, precisamente. Que, si bien se registra de manera explícita en épocas de elecciones, es necesario por parte de la ciudadanía, proponer y exigir esos espacios para plantear sus necesidades y sugerir la asignación de recursos públicos, para su satisfacción. Ello reclama a su vez una ciudadanía preparada y con información adecuada, para normar esa participación dentro de los cauces legales.

Se coincide con el planteamiento de Aguilar (2009) con la política pública como un grupo de acciones encabezadas por el aparato burocrático, diseñadas con la intención de cumplir con los planteamientos de la sociedad. Acciones que enfrentan la difícil tarea de fomentar o de construir la participación de la ciudadanía, para tener interlocución con la sociedad. Interlocución que se registra en la actualidad por los sectores más combativos de la sociedad, es decir, aquellos grupos que a base de presionar al gobierno hacen patente sus necesidades, logrando posicionar sus reclamos en la agenda pública.

En este contexto la participación adquiere un significado polisémico, cada sector lo incorpora a sus argumentos de acuerdo con sus intereses. En cada contexto y circunstancia y de acuerdo con el grupo social que la señale o la incorpore, interpreta la participación y toma su significado. Ello implica considerar los motivos e intereses personales de los ciudadanos, y estar dispuestos a compartir con sus vecinos y con toda la comunidad sus necesidades e intereses. A su vez, ello compromete a posicionarse en el entorno de su comunidad y en la decisión política, de participar en la toma de decisiones en el grupo social al que pertenece y colocarse frente a la



estructura municipal. Ello complica la participación en el municipio, en un entorno en donde todos los ciudadanos conviven y se conocen, hasta la autoridad local, en términos del planteamiento de sus necesidades, que se torna reclamo, frente a sus conocidos. Ello convierte la participación en un desafío realmente complejo y delicado en el nivel municipal.

Esta participación que también es promovida desde las instituciones gubernamentales, a través del ofrecimiento de ayudas y prebendas para conseguir votos. De tal manera que esta participación no es considerada como participación ciudadana. La participación real, responde más al planteamiento de ser convocada de manera casi inconsciente por la misma población, organizada en torno a algún problema común, donde se van integrando las demandas y surgen los acuerdos, en ese contexto de organización es donde toma importancia la participación ciudadana espontánea. Para construir consensos y propuestas encaminadas a mejorar sus condiciones de vida, aprovechando esa participación para encauzar los programas que el municipio logra administrar.

Así la participación, entendida en este trabajo, es la intención y la acción que los individuos de una sociedad, logran al superar sus intereses particulares, para compartirlos entre ellos y exponerlos ante la autoridad. La decisión de participar en acciones para formular propuestas, reclamos, y tomar la decisión de incorporarse a los programas oficiales, representa para la población local, todo un reto. Es decir, el hecho de conocerse facilita la comunicación, y compartir los problemas y sus intereses; no obstante, emprender acciones para incorporar sus intereses al de los

vecinos, con la intención clara de proponerlos ante el aparato gubernamental, para ser incorporadas en la agenda de la política municipal, es un hecho excepcional.

Retomando y coincidiendo con planteamientos del propio Instituto Federal Electoral (IFE, 2016), es posible afirmar que la participación ciudadana es mucho más que otorgar el voto para algún candidato. En el nivel municipal es observable que este hecho origina una serie de relaciones soportadas por la convivencia cercana entre la población, y entre los que son elegidos como autoridades. En el sentido estricto de la democracia, este tipo de participación supera los procesos electivos, pues sin participación, la elección de representantes carecería de sentido, y su oferta no respondería a los intereses y necesidades de la población. Por ello, una afirmación muy trillada resulta muy cierta; la democracia necesita de la participación ciudadana, con una ciudadanía preparada, para que su participación vaya más allá del voto.

## **5. Metodología**

### *Metodología*

El proceso que se empleó fue el mixto, con los enfoques cuantitativo y cualitativo. El método cuantitativo dado que la política pública se expresa en programas y en proyectos medibles, y el método cualitativo ayuda al análisis de opiniones y percepciones de los ciudadanos en términos de la agenda pública y la participación ciudadana. Por lo que ambos enfoques resultaron complementarios abarcando las siguientes fases: a) acercamiento al problema en la región, su estructura, programas, juntas auxiliares, autoridades, sociedad civil, b) revisión de literatura, en torno a política pública, programas sociales y programas productivos, desarrollo rural, participación

ciudadana, democracia, c) delimitación del universo de análisis, d) operacionalización de las variables, e) diseño de muestreo, f) análisis de información y g) resultados.

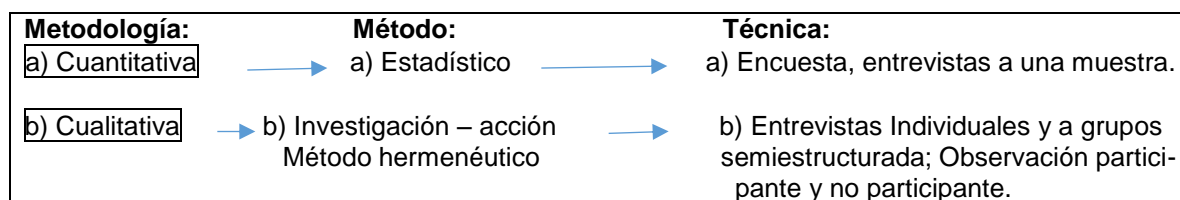
El enfoque cuantitativo, permitió realizar un análisis estadístico que permitió obtener datos que sirvieron para alcanzar los objetivos de la investigación, permitiendo la generación de información, mediante el diálogo en un encuentro formal y planeado, en el que se transformó y sistematizó la información para la medición y exactitud de los datos (Cohen, 2003).

Para el caso del análisis cualitativo, con la aplicación del método de investigación-acción y con informantes clave permitió un análisis crítico, con la participación activa de los grupos involucrados, a lo que según Coolican Hugh (2005) se tendría como objetivo “alcanzar la perspectiva y comprensión que un individuo tiene del mundo y al mismo tiempo reconocer la función constructiva del investigador en la interpretación de la experiencia con ese individuo”; es decir, se trató de llegar a respuestas libres y naturales de los participantes de San Nicolás de los Ranchos, y gracias al método hermenéutico comprender las relaciones existentes entre un hecho y el contexto en el cual acontece.

Para la generación de datos, se utilizó la técnica de la entrevista, principalmente con las autoridades municipales de San Nicolás de los Ranchos, tanto para la administración del periodo 2011-2014, como a la administración en turno; y la aplicación de cuestionarios principalmente a la población civil mayor o igual a 18 años; mientras que la técnica de observación participante permitió observar y participar en la dinámica del proceso de programas sociales y productivos que se generaron

durante el periodo de investigación y la observación no participante de foros, asambleas o consejos, en el municipio.

**Figura 1: Diseño metodológico de investigación**



Fuente: Elaboración propia.

La unidad de observación se constituye por los individuos que accedieron o no a los programas públicos. Se consideró la población de adultos mayores de 18 años, representando 58.2% de la población en San Nicolás de los Ranchos, es decir, 5,677 personas. Por tanto, se levantaron los cuestionarios de manera aleatoria con los individuos mayores de 18 años beneficiados o no de programas públicos.

Para determinar el tamaño de muestra se utilizó la siguiente expresión matemática:

(Ecuación) 
$$n = \frac{N Z^2 \alpha/2 pn qn}{Nd^2 + Z^2 \alpha/2 pn qn}$$

Donde:

n= Tamaño de la muestra

N=Población Total.

d= .08 (Precisión 8%)

Z  $\alpha/2$ = 1.96 (Confiability 95%)

pn= 0.5823 (58.2%) proporción de posibles beneficiarios de programas productivos y sociales

$q_n = 0.4177$  (41.8%) proporción de no beneficiarios

Una vez sustituido los valores, el tamaño de muestra es de:

$n = 142$  cuestionarios.

Para las autoridades locales, la cantidad de entrevistas realizadas a funcionarios o autoridades del Ayuntamiento fueron 15 representantes de las tres principales localidades del municipio, como Presidente Municipal (1), ex Presidente Municipal (1), Regidores de las diversas áreas del municipio (8), Personal administrativo (3) y Seguridad (2).

### *Operacionalización*

Las fases de la política pública

Las fases de la política pública son: Gestación, formulación, implementación, evaluación. Que en conjunción con los mecanismos de participación ciudadana y sus dimensiones permitieron que los diferentes actores sociales, en función de sus intereses, expectativas, actitudes y percepciones de la sociedad participaran en las diferentes fases. Ya sea en la gestación o planeación, durante la formulación e implementación y después, en la evaluación, sin perder de vista la forma de la participación, ya sea institucionalizada o autónoma para la conformación de programas públicos.

Dimensiones de la participación ciudadana

El cuestionario dio respuesta a las dimensiones definidas de la participación ciudadana (política, comunitaria, cívica y social) que son explicados en los capítulos siguientes,

que directa e indirectamente permitieron conocer y medir la existencia de dicha participación. Señalar que estas preguntas abiertas, cerradas y algunas con ítems de tipo jerárquico, fueron retomadas y muchas de ellas modificadas de estudios en participación ciudadana, tratando de que generen respuestas a cada uno de los tipos de participación.

#### Mecanismos de participación ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana son resultado de la manera como se incorporan en los asuntos públicos y políticas públicas que se presenten, es decir, institucionalizada (agendas ciudadanas, información, monitoreo, cabildos abiertos, entre otras) o autónoma (iniciativa popular, asambleas, entre otras). Entre las finalidades del cuestionario y la entrevista se identifican los mecanismos que utilizan para su participación, tanto de las autoridades municipales como de la sociedad civil (población mayor de 18 años que fue beneficiada o no de programas públicos).

Además de las preguntas contempladas en las diferentes dimensiones de participación ciudadana, hay que señalar que esta solo existe o se presenta en sociedades democráticas, es decir, democracias participativas, por lo que para la conformación de preguntas que den respuestas a este segmento, se recurrió a algunas preguntas del estudio, “Lineamientos conceptuales y metodológicos para la implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina” (RID, 2005) y Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, INEGI, 2008), ya que son estudios que miden la participación ciudadana y su grado en el nivel democrático.

Como es una comunidad rural, se consideraron preguntas que relacionaron los resultados de los anteriores temas (las fases de las políticas públicas, dimensiones de la participación ciudadana, mecanismos de participación y democracia) con la finalidad de valorar la opinión y la percepción de los ciudadanos en el impacto de la participación ciudadana en los programas públicos.

A partir de los temas anteriores se obtuvo el siguiente cuadro, el cual muestra el criterio de variables medibles (cuantitativo y cualitativo) que se llevó a cabo para la operacionalización de la variable participación ciudadana, en sus diversas áreas (dimensiones), y sus respectivos indicadores.

**Cuadro 6. Operacionalización de la variable participación ciudadana, sus dimensiones, descripción e indicadores**

Dimensión participación	Descripción	Indicador
Política	En relación a la participación en los procesos electorales, movimientos políticos.	l <sub>1</sub> . Porcentaje de la población que siempre o regularmente sale a votar en elecciones públicas l <sub>2</sub> . Porcentaje de la población que participa en actividades o reuniones de algún partido o movimiento político l <sub>3</sub> . Porcentaje de la población que siempre o regularmente ha participado como observador electoral o representante de casilla
Cívica	Construcción de confianza y cohesión social que busca el bien común.	l <sub>4</sub> . Porcentaje de la población que siempre o regularmente ha donado alguna vez alimentos, medicinas y/o ropa en caso de desastre l <sub>5</sub> . Porcentaje de la población que ha participado como voluntario en alguna actividad a beneficio de la comunidad l <sub>6</sub> . Porcentaje de la población que siempre o regularmente le molesta ver cuando alguien más tira el agua, basura, o no toma cuidado de las áreas verdes l <sub>7</sub> . Porcentaje de la población que siempre o regularmente se fija que al comprar un producto no sea perjudicial para la ecología l <sub>8</sub> . Porcentaje de la población que deposita su confianza en los vecinos para la solución de problemas en la comunidad l <sub>9</sub> . Porcentaje de la población que deposita su confianza en la organización social para la solución de problemas en la comunidad

Cuadro 6, continuación

Dimensión participación	Descripción	Indicador
Comunitaria	<p>1. Situación jurídico-administrativa</p> <p>2. Uso de recursos comunitarios y participación</p>	<p>I<sub>10</sub>. Porcentaje de la población que cuenta con documentación suficiente para realizar trámites que le permitan acceder a programas públicos</p> <p>I<sub>11</sub>. Porcentaje de la población que ha solicitado alguna vez información sobre programas públicos</p> <p>I<sub>12</sub>. Porcentaje de la población que siempre o regularmente ha participado en el proceso para la formulación de algún programa social y/o productivo</p> <p>I<sub>13</sub>. Porcentaje de la población que ha participado en alguna de las etapas de algún programa público</p> <p>I<sub>14</sub>. Porcentaje de la población que conoce quien realiza la etapa de planeación de un programa público</p> <p>I<sub>15</sub>. Porcentaje de la población que conoce quien realiza la etapa de administración de un programa público</p> <p>I<sub>16</sub>. Porcentaje de la población que conoce quien realiza la etapa de designación de beneficiarios de un programa público</p> <p>I<sub>17</sub>. Porcentaje de la población que conoce quien realiza la etapa de distribución de los recursos de un programa público</p> <p>I<sub>18</sub>. Porcentaje de la población que siempre o regularmente se ha organizado con otras personas afectadas por algún problema</p> <p>I<sub>19</sub>. Porcentaje de la población que siempre o regularmente asiste a manifestaciones, plantones, marchas, protestas o paros no relacionados con partidos políticos y/o elecciones</p> <p>I<sub>20</sub>. Porcentaje de la población que siempre o regularmente ha asistido a reuniones y/o actividades con organizaciones comunales, vecinales, colonos o condóminos durante los últimos años</p>
Social	<p>Conductas de participación asociativa y tiene que ver con el hecho de sumarse a la actuación de un grupo de personas que no sea el Estado, en donde se comparten intereses y objetivos, en relación al tema que convoca en busca del beneficio común.</p>	<p>I<sub>21</sub>. Porcentaje de la población que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en iniciativas populares</p> <p>I<sub>22</sub>. Porcentaje de la población que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en asambleas populares</p> <p>I<sub>23</sub>. Porcentaje de la población que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en agendas ciudadanas</p> <p>I<sub>24</sub>. Porcentaje de la población que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en actividades cívicas</p> <p>I<sub>25</sub>. Porcentaje de la población que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en actividades partidistas</p> <p>I<sub>26</sub>. Porcentaje de la población que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en asambleas populares en actividades religiosas</p> <p>I<sub>27</sub>. Porcentaje de la población que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en actividades deportivas</p>

Fuente: Elaboración propia

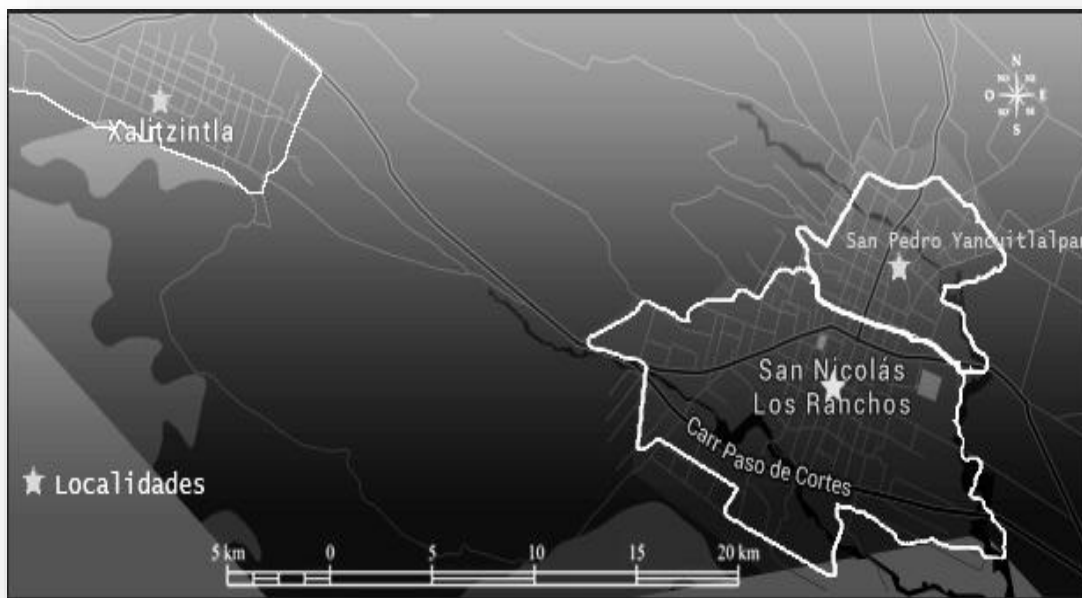


## 6. Contexto de la investigación

### *Características geográficas del municipio*

La zona de estudio se ubica en el municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, lugar donde los productores minifundistas se dedican al cultivo del maíz, frutales, y a la escultura de piedra artesanal; según el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2010), tiene una superficie de 195.19 kilómetros cuadrados, y cuenta con 3 localidades, siendo las más importantes: Santiago Xalitzintla, San Pedro Yancuitlalpan y San Nicolás, pertenecientes a la región socioeconómica IV de San Pedro Cholula (Figura 2).

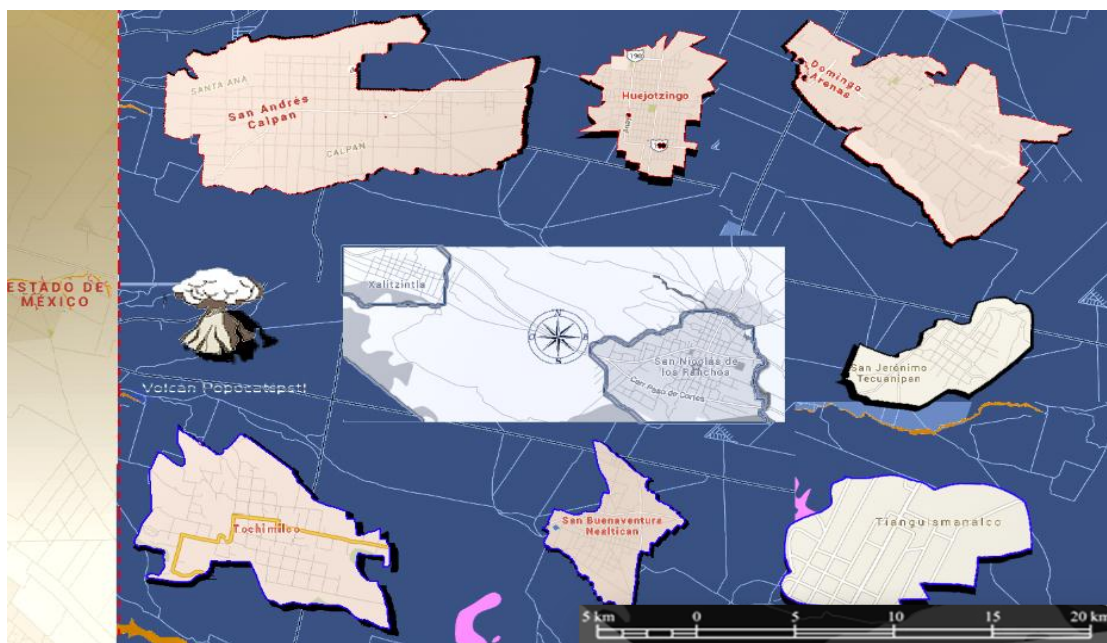
**Figura 2. Área de Estudio. Ubicación del Municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla.**



Fuente: Elaboración propia.

San Nicolás de los Ranchos se ubica entre las cotas 2,500 y 3,000 de las faldas inferiores de la sierra y de la cota 3,000 hacia el poniente de la Sierra Nevada. Sus coordenadas geográficas son: los paralelos  $19^{\circ} 01' 24''$  y  $19^{\circ} 08' 30''$  de latitud norte, y los meridianos  $98^{\circ} 28' 24''$  y  $98^{\circ} 39' 00''$ , colinda al Norte con los municipios de Domingo Arenas, Huejotzingo y Calpan, al Sur con los municipios de Tochimilco, Tianguismanalco y Nealtican, al Este con el municipio de San Jerónimo Tecuanipan, al Oeste con el estado de México y el volcán Popocatepetl (INAFED, 2010).

**Figura 3. Colindancia del municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla.**



Fuente: Elaboración propia.

### *Características orográficas, hidrológicas y climas*

El territorio del municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, es mayormente montañoso, sobre todo en el extremo occidental, cubierto por la Sierra Nevada, hacia el oriente el territorio desciende hacia el Valle de Puebla-Tlaxcala. Existen otros cerros

de importancia como los denominados Ocoteppec Chico, Gordo Tlamacas y Xaltepec (INEGI, 2016).

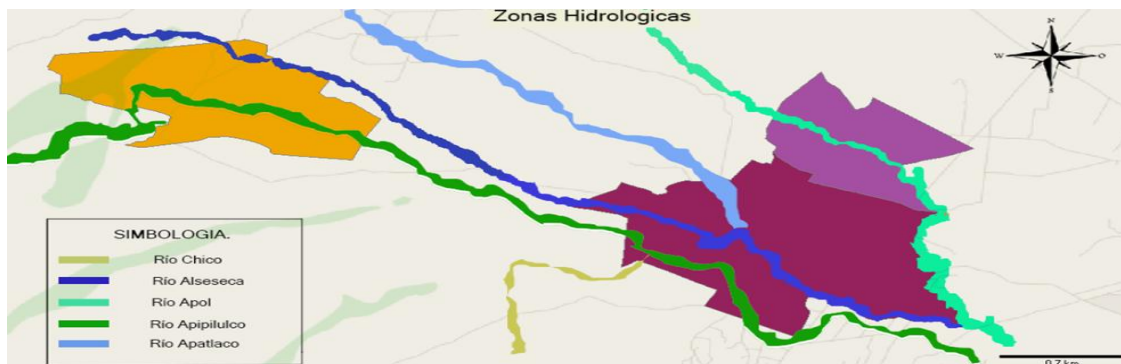
**Figura 4. Características orográficas**



Fuente: Elaboración propia.

Entre sus ríos destacan Apatlaco, Apipilulco, Chico, Apol y Alseseca, y al pie de los volcanes puede obtenerse agua de pozos durante todo el año, a su vez el municipio forma parte de la Cuenca del río Atoyac, que es parte de la Región hidrológica Balsas (INEGI, 2016).

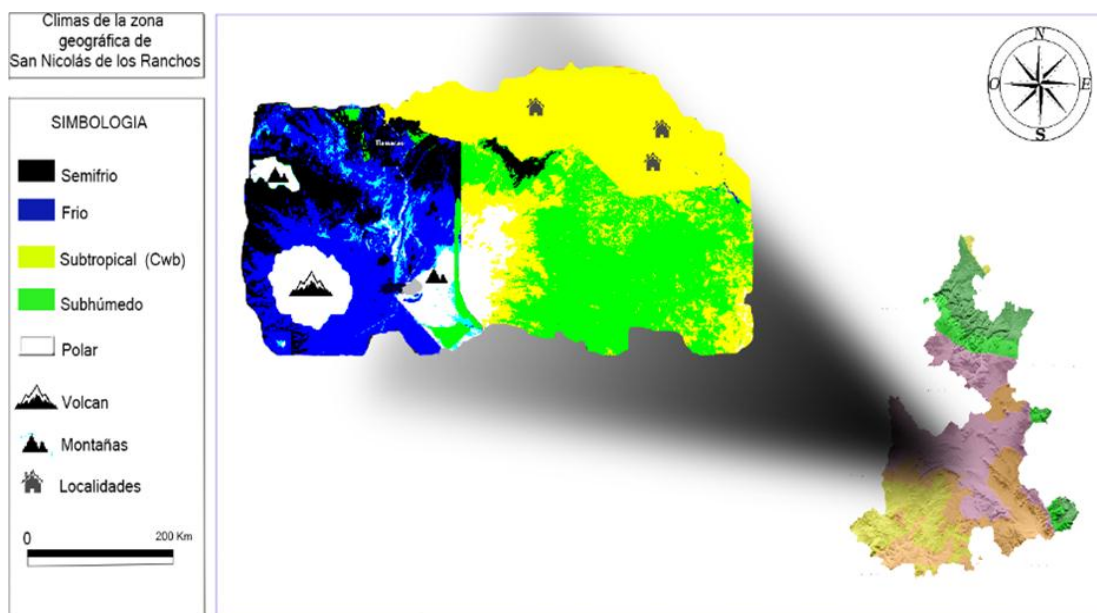
**Figura 5: Zonas hidrológicas.**



Fuente: Elaboración propia.

El municipio registra tres climas, clima frío que se presenta en las zonas más elevadas del volcán Popocatepetl, el clima semifrío y subhúmedo con lluvias en verano, se identifica en la zona correspondiente del valle de Puebla. La clasificación del clima de Köppen-Geiger es Cwb. La temperatura media anual en San Nicolás de los Ranchos se encuentra a 14.6 °C. La precipitación es de 999 mm al año. El mes más seco es febrero, con 7 mm; con 194 mm, la caída media en julio, el mes en el que tiene las mayores precipitaciones del año (Climate-Data.Org, 2017).

**Figura 6. Climas de la zona.**



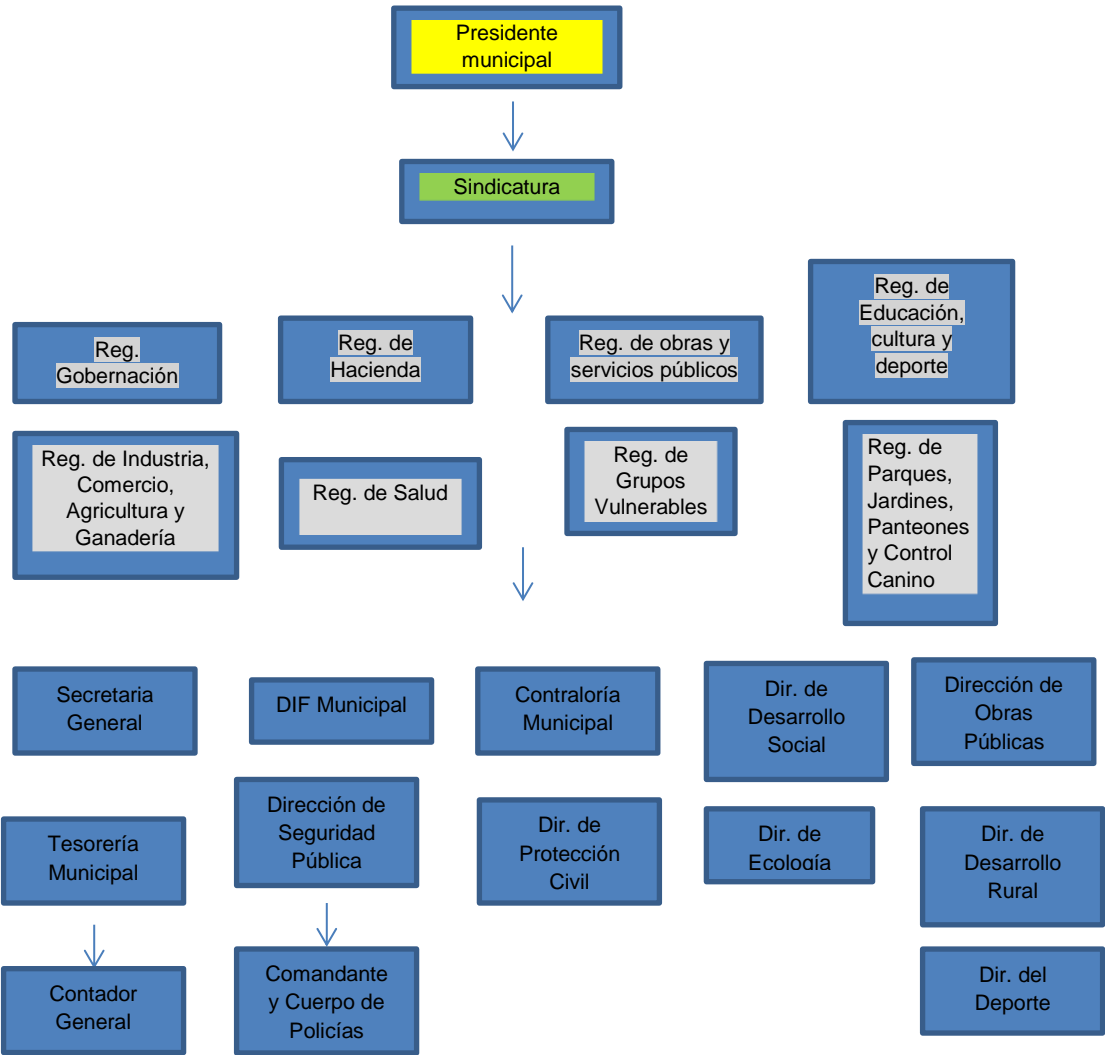
Fuente: Elaboración propia.

### *Organización y estructura de la administración pública municipal*

En el municipio existen dos Juntas Auxiliares Santiago Xalitzintla y San Pedro Yancuitlalpan, a la autoridad se le denomina Presidente Auxiliar Municipal, son electos popularmente por los habitantes de la comunidad, por un periodo de tres años. Las juntas auxiliares son designadas en plebiscito el último domingo del mes de marzo del

año que corresponda y toman posesión el 15 de abril del mismo año, las funciones de esta autoridad auxiliares de la administración municipal están sujetas al Ayuntamiento. La siguiente figura (7) muestra la estructura orgánica del municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, 2017.

**Figura 7. Estructura de la Administración Pública Municipal, 2017.**



Fuente: Municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla 2017. <http://sannicolasdelosranchos.info/2-principal/126-estructura-organica-a11>

Por lo que su caracterización del Ayuntamiento es:

- Presidente Municipal
- 1 Síndico
- 8 Regidores de mayoría relativa

Mientras las principales comisiones del ayuntamiento son:

- Hacienda.
- Gobernación y Policía.
- Industria y Comercio.
- Secretaría general.
- Contraloría municipal.
- Tesorería municipal.
- Obras y Servicios Públicos.
- Salubridad y Asistencia Pública.
- Educación y Actividades Culturales.
- Ecología.
- Agricultura y Ganadería.
- Desarrollo rural.
- Desarrollo social.
- Protección civil.
- Deporte

Su regionalización política comprende la siguiente región (INAFED, 2010):

- Distrito Local Electoral número 10<sup>o</sup>, con cabecera en Atlixco.

- Distrito Federal Electoral número 5º, con cabecera en San Martín Texmelucan.
- Región Socioeconómica número IV, con cabecera en Cholula.
- Región Sanitaria número 5º con cabecera en Huejotzingo.
- Región Educativa número 5º con cabecera en Cholula.
- Distrito Judicial número VI, con cabecera en San Pedro Cholula.

#### *Características demográficas y socioeconómicas*

Para el año 2000 San Nicolás de los Ranchos cuenta con una población de 10,009 habitantes, de los cuales 4,879 son hombres y 5,130 son mujeres, con una población económicamente activa de 3,262 (CDI, 2000).

Para el 2005 los resultados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía del Censo de Población y Vivienda muestra que la población pasó a 9,749 habitantes, 5,071 se encuentran en la localidad de San Nicolás de los Ranchos, 2,551 en la localidad de San Pedro Yancuitlalpan, y 1,996 en Santiago Xalitlitzintla, de los cuales 4,625 son hombres (47.4%) y 5,124 (52.6%) son mujeres, mientras que los habitantes menores de 15 años representa el 34.6% de la población total (INEGI, 2005), y la población para el 2010 cuenta con una población de 10,777 habitantes, de los cuales 5,190 son hombres y 5,587 son mujeres, mientras que la edad mediana es de 24 años (SEDESOL-CONVAL, 2010).

El siguiente cuadro permite observar la evolución de la población total de San Nicolás de los Ranchos.

**Cuadro 7: Población Total, Población Hombres y Mujeres de San Nicolás de los Ranchos**

<b>AÑO</b>	<b>POBLACION TOTAL DE HABITANTES (EN MILES DE HABITANTES)</b>	<b>POBLACIÓN HOMBRES</b>	<b>POBLACIÓN MUJERES</b>
2000	10,009	4,879	5,130
2005	9,749	4,625	5,124
2010	10,777	5,190	5,587

Fuente: Elaboración propia, tabla construida a partir de información de INEGI, Censos generales de población y vivienda, 2000, 2005 y 2010.

Para el año 2000, el municipio de San Nicolás de los Ranchos es de marginación media, con un índice de rezago social de 0.03, con viviendas particulares habitadas de 1,837, de los cuales el 23.4% con piso de tierra; de la población, el 59.7% contó con 2 salarios mínimos. El grado de marginación municipal para el 2005 es alto, con un índice de rezago social de 0.28639, una población ocupada por ingresos de 2 salarios mínimos con 86.9% de la población, y viviendas particulares ocupadas de 1,972 de las cuales el 20.5% cuenta con piso de tierra (SEDESOL 2005-2010); mientras CONEVAL (2010), señala que para el 2010, el 55.6% de su población se encuentra en pobreza moderada y el 27.1% de pobreza extrema (2,498 habitantes), mientras que el 15.7% es vulnerable por carencia social, el 1.0% vulnerable por ingreso y el 0.6% no pobre ni vulnerable respecto a la población total; se considera un grado de marginación medio y un índice de rezago social de 0.23777, con una población ocupada con dos salarios mínimos que representa el 75.19% de su población, y viviendas particulares ocupadas de 2,349 de las cuales el 14.46% cuenta con piso de tierra. La siguiente tabla permite observar la evolución socioeconómica del municipio de San Nicolás de los Ranchos.



**Cuadro 8. Evolución socioeconómica de San Nicolás de los Ranchos 2000-2010**

INDICADORES	2000	2005	2010
Grado de marginación municipal	Medio	Alto	Alto
Índice de rezago social	0.03	0.28639	0.23777
Pobreza moderada	----	-----	55.6%
Pobreza extrema	----	----	27.1%
Porcentaje de población que gana 2 salarios mínimos	59.7%	86.90%	75.19%
Viviendas particulares habitadas	1,837	1,972	2,349
Porcentaje de viviendas con piso de tierra	23.4%	20.49%	14.46%

Fuente: Elaboración propia, a partir de estimaciones de INEGI, CONEVAL, SEDESOL, 2000, 2005, 2010.

#### Características del grupo étnico del municipio

El grupo étnico de origen son los nahuas principalmente, por lo que la lengua indígena que subsiste es el náhuatl; es por eso que la Enciclopedia de los Municipios de México, del estado de Puebla, explica que la toponimia de San Nicolás de los Ranchos parece no tener relación con su nombre original, formada por raíces nahuas y significa: **"yutl", cualidad, "calli", casa, y "tlan", junto o alrededor**; que quiere decir "casa alrededor". Para el año 2000 se contaba con una población de 266 indígenas (CDI, 2000). Para el 2005 se cuenta con una población de 118 hablantes de lengua indígena y para el 2010 se cuenta con 64 hablantes (SEDESOL, 2013).

Existe otro grupo étnico los Totonacas, hasta el año 2000 estaban contabilizados 5 personas de origen y con la lengua totonaca.

### *Actividades económicas y generación de ingresos*

La agricultura es la actividad más importante para el municipio de San Nicolás de los Ranchos, en el municipio se siembran 2,211 hectáreas de maíz (*Zea mays*), equivalente a 61% de la superficie, seguida por cultivos de: arvejón (*Lupinus gredensis*), ciruela (*Prunus sp*), durazno (*Viburnumtinus*), frijol aguachil, barra, lento negro y amarillo (*Phaseolus vulgaris*), manzana california y panochera (*Malus domestica*), nuez (*Carya illinoensis*), pera (*Pyrus sp*), tejocote (*Crataegus pubescens*) INEGI (2010), y capulín (Páez, Sánchez, Velasco, Álvarez, y Argumedo, 2013); así como el pequeño comercio y/o oficios como: leñadores, canteros, herbolarios, herreros, jornaleros, carpinteros, rastreros, mecánicos, albañiles, músicos de orquesta, mariachis de música nortea y banda; respecto a la ganadería el municipio cuenta: con la cría de ganado porcino, ovino, caprino y equino, además existen otros como el mular y asnos, diferentes variedades de aves y se crían conejos; mientras que en torno a la pesca. Existe la cría de especies nativas como el bagre y la mojarra; en cuanto al comercio cuenta con tiendas de legumbres, fruterías, zapaterías y mercado; y en cuanto a servicios, con establecimientos de fondas, loncherías para la preparación de alimentos, talleres de reparación automotriz y bicicletas, salones de belleza, peluquerías, seguridad pública, panteón, parques y servicios de transporte (Piña y Valencia, 2007). También, es reconocido a nivel nacional e internacional por su cantería en piedra volcánica, piedra china o color negra o blanca. La piedra blanca se localiza en los montes de Cuilotla, Ajayayo, Techachala, la piedra china o negra se localiza en los lugares de Tenescalanco, Teposotel y el Pozo.

## 7. Literatura citada

Abal, J. 2005. La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político-partidarios. En: González Bombal, I. (ed.) Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local. (pp. 21-35). Buenos Aires. CENOC.

Águila, R. 2004. La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. Revista Iberoamericana de Educación. (12): 31- 44.

Aguilar, C. y Lima, M. 2009. ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>.

Aguilar, L. 1984. Estado, Régimen y Sistema Político. Notas para una discusión para la crisis del Welfare state. En: J. E. Vega (ed.) Teoría y Política en América latina. (pp. 2015-219). México. CIDE.

Aguilar, L. 1997. Estudio introductorio. En: Giandomenico Majone (ed.) Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de las Políticas. (pp.13-34). México. FCE.

Aguilar, L. 2009. Marco para el análisis de las políticas públicas. En: Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (eds.) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. (pp. 11-31). México. Porrúa.

Alberich, T. 2006. La Agenda 21 de la Cultura. Un instrumento para el desarrollo. Extensión Universitaria. Universidad Jaume I. Castellón. Editorial S.L DYKINSON. Madrid. 12 p.

- Alberich, T. 2012. Guía fácil de la participación ciudadana, Manual de gestión para el fomento de la participación en Ayuntamientos y Asociaciones. Ed. S.L. DYKINSON. Madrid. 234 p.
- Alonso, J. 2002. La democracia, base de la lucha contra la pobreza. Alternativas Sur. 1(I): 51-67.
- Anduiza, E. y Bosch, A. 2004. Comportamiento político y electoral. ARIEL. Barcelona. 275 p.
- Ayuntamiento San Nicolás de los Ranchos, 2014-2018. Estructura orgánica del municipio. <http://sannicolasdelosranchos.info/2-principal/126-estructura-organica-a11>
- Birkland, T. 2001. An Introduction to the Policy Process. Publisher M. E. Sharpe. USA. 294 p.
- Calva, J. 2004. La economía mexicana en perspectivas. Economía UNAM. 1(1): 63 – 85.
- Canto, M. 2008. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México. (30): 9-37.
- CDI, 2000. Indicadores sociodemográficos de la población total y la población indígena por municipio, Puebla, San Nicolás de los Ranchos. <http://www.cdi.gob.mx/cedulas/2000/PUEB/21138-00.pdf>.

CITTC, 2008. Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>.

Climate-Data.Org 2017. Clima San Nicolás de los Ranchos. <https://es.climate-data.org/location/328440/>

Cogco A., Rodríguez, M. y Pérez, J. 2010. Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. 5(9): 1-35.

Cohen, E. 2003. Evaluación de proyectos sociales. Ed. Siglo XXI. México. 318 p.

CONEVAL, 2010. San Nicolás de los Ranchos, Puebla. Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social, SEDESOL. [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2014/Municipios/Puebla/Puebla\\_138.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2014/Municipios/Puebla/Puebla_138.pdf)

CONEVAL, 2011. Municipal, población total, pobreza por ingresos. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010. [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza\\_2010/Anexo\\_estadistico.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do)

CONEVAL, 2012. Informe de pobreza y evaluación en el estado de Puebla.  
CONEVAL. México. 58 p.

Coolican, H. 2005. Métodos de investigación y estadística en psicología. Editorial  
Manual Moderno. México. 20 p.

Cunill, N. 1997. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de  
gestión pública y representación social. CLAD y Nueva Sociedad. Venezuela.  
309 p.

Cunill, N. 2000. Responsabilización por el control social. Nueva Gestión Pública  
latinoamericana, CLAD, BID, EUDEBA. 269-327.

Duverger, M. 1980. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Ariel. México. 80  
p.

Dye, T. 1995. Understanding Public Policy. 8 editions. Ed. Prentice Hall. USA. 342 p.

Ejea, G. 2006. Teoría y Ciclo de las Políticas Publicas. <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teoria%20y%20ciclo%20de%20las%20Politic%20Publicas.pdf>.

FLV, 2011. Metodología para la Medición del Impacto Cualitativo de los Programas de  
Inclusión Social de la Fundación Luis Vives. Ministerio de Sanidad, política  
social e igualdad. Madrid. 38 p.

Francke, P. 2001. Políticas sociales: balances y alternativas. Documento de trabajo  
194. CISEPA-PUCP. 143-170. Perú.

[http://perudebate.pucp.edu.pe/sites/default/files/politicas\\_sociales.\\_balance\\_y\\_propuestas\\_pedro\\_francke\\_2001.pdf](http://perudebate.pucp.edu.pe/sites/default/files/politicas_sociales._balance_y_propuestas_pedro_francke_2001.pdf)

Garita, M. 2011. Democracia representativa en el Estado Mexicano. Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de derecho electoral. Bogotá, Colombia. 283-299.

González, M. 2013. El municipio y la participación ciudadana, Área de Federalismo y Descentralización. MUD. Venezuela. 24 p.

Guy, P. 2012. American Public Policy: Promise and Performance. 9th Edition. CQ Press-SAGE publications. USA. 581 p.

Hernández, J. 2012. Constitución política del Estado de Puebla: Orden Jurídico. México.

Huang, R. 2002. On the nature of public police. Chinese Public Administration Review. 1(3/4): 275-282.

Ibarra, E. 2010. Herbert A. Simon y su monomanía: El comportamiento humano como comportamiento artificial. Gestión y política pública. 19(1): 155-170.

IFE, 2016. La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.  
[http://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la.htm](http://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm)

INAFED, 2010. Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México.  
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/index.html>

- INEGI, 2005. Puebla, Población total por municipio según grandes grupos de edad.  
[http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=zap&ent=21  
&mun=138](http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=zap&ent=21&mun=138)
- INEGI, 2008. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP).  
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/historicas/encup/>
- INEGI, 2010. Censo de población y vivienda 2010, México.  
<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx>
- INEGI, 2016. Puebla, Mapas.  
<http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/datosrelieve/continental/continuoelevaciones.aspx>
- Jaime, E. 2013. Políticas públicas: la importancia de medir. Revista electrónica, Este País tendencias y opiniones. <http://estepais.com/site/?p=41694>
- Kreimer, J. y Tello, N. 2003. Diccionario de moviminetos del siglo XX. Longseller. Argentina. 108 p.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. 2013.  
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32537/ley-organica-de-la-administracion-publica-federal-vigente-al-2-ene-2013.pdf>
- Lindblom, C. 1997. Como adecuar la política en el análisis de las políticas públicas. Gestión y Política Pública. 6(2): 239-254.



- Lizcano, F. 2012. Democracia directa y democracia representativa. *Convergencia revista de Ciencias Sociales*. 19(60): 145-175.
- Luján, N. y Zayas, L. 2002. *Sociedad civil y participación ciudadana: los contornos del debate contemporáneo*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México. 653 p.
- Massolo, A. 2006. *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. UN-INSTRAW. Santo Domingo. 121 p.
- Medeiros, A. 2014. Democracia participativa. *Consciência Política Site dedicado à informação e estudos políticos*.  
<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>
- Medina, I. 2014. Política, democracia y liberalismo en el origen de la época moderna. *Espiral*. 21(60): 15-44.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652014000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652014000200002&lng=es&tlng=es).
- Merino, M. 2013. *La participación ciudadana en la democracia*. IFE. México. 57 p.
- Mittelman, J. 2002. *El síndrome de la globalización: transformación y resistencia*. Ed. Siglo XXI. México. 376 p.
- Mora, M. 2002. La teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovisi. *Athenea Digital*. (2): 1-25. <http://blues.uab.es/athenea/num2/Mora.pdf>
- Nino, S. 1997. *La constitución de la democracia deliberativa*. Serie: Filosofía del derecho. Editorial Gedisa. España. 198 p.

Norton, D. 2004. Política de Desarrollo Agrícola. Conceptos y Principios. FAO. Roma. 584 p.

OCDE, 2007. Estudios de política rural México. OCDE. México. 184 p.  
<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf>

OCDE, 2012. México, Mejores políticas para un desarrollo incluyente. OCDE. México. 73 p.  
<https://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>

Olmedo, R. 1986. Transformación del municipio. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. INAP. (18-19): 143-152.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/18/trb/trb12.pdf>

Olvera, A. 2009. 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://moodle2.unid.edu.mx/dts\\_cursos\\_md/lic/DE/DC/AM/09/La\\_participacion\\_ciudadana\\_y\\_sus\\_retos\\_en\\_mexico.pdf](http://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_md/lic/DE/DC/AM/09/La_participacion_ciudadana_y_sus_retos_en_mexico.pdf)

Páez, L., Sánchez, J., Velasco, M., Álvarez, J., y Argumedo, A. 2013. Propuesta de estrategia para el mejoramiento del cultivo de capulín en los municipios de Domingo Arenas, Calpan y San Nicolás de los Ranchos. Ra Ximhai Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable. 9(1): 109-119.

- Pattanasio, O. 2014. Evidence on public policy: Methodological issues, political issues and examples. *Scandinavian Journal of Public Health*. 42(13): 28-40.
- Pineda, N. 2103. Modelos para el análisis de políticas públicas. Ed. El colegio de Sonora Hermosillo. México. 250 p.
- Piña, M. y Valencia, V. 2007. Santiago, San Pedro y San Nicolás, Memoria histórica de su gente, Municipio de San Nicolás de los Ranchos. Gobierno del Estado de Puebla. México. 156 p.
- PDM, 2008-2011. Plan de Desarrollo Municipal de San Nicolás de los Ranchos. Orden Jurídico-Gobierno Municipal. Puebla-México. 24 p.
- PNUD, 2004. La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD. Argentina. 35 p.
- Rabotnikof, N. 2008. Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*. (32): 37-48.
- Radin, A. 2000. *Beyond Machiavelli, Policy Analysis comes of Age*. 1ra. Edition. Georgetown University Press. Washington, D.C. 160 p.
- Ramírez, J. 2000. Teoría del Estado. En: e-UAEM-MRE (eds.) *Derecho constitucional sinaloense*. (pp. 45- 60). SINED. Sinaloa.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1461/5.pdf>
- RDS, 1999. Niveles de participación. CESO. México.  
[http://ns.rds.org.hn/participacion\\_ciudadana/legislacion/niveles\\_de\\_part/index.html](http://ns.rds.org.hn/participacion_ciudadana/legislacion/niveles_de_part/index.html).

Real Academia Española de la Lengua. S/F. <http://lema.rae.es/drae/?val=participar>.

Reyna, J. 2006. México: una democracia incipiente. En: Romer, Cornejo (eds.) Los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina. (131-171). Buenos Aires. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

RID, 2005. Lineamientos conceptuales y metodológicos para la implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina [Documento de la RID]. Red Interamericana para la Democracia. [http://www.unyme.com.ar/BsAs/Blue/Menu/InformacionComplementaria/MainMenu/CE/DownLoad/Red\\_Interamericana\\_para\\_la\\_Democracia.pdf](http://www.unyme.com.ar/BsAs/Blue/Menu/InformacionComplementaria/MainMenu/CE/DownLoad/Red_Interamericana_para_la_Democracia.pdf)

Sánchez, F. 1998. Ciudadanía sin fronteras. Desclee De Brouwer. España. 268 p.

Schneider, S. 2009. La pluractividad en el medio rural brasileño: características y perspectivas para la investigación. En: Luciano Martínez Valle, Hubert Carton Grammont (coord.) La pluriactividad en el campo latinoamericano. (pp. 207-242). Ecuador. FLACSO.

SEDESOL-CONEVAL, 2010. Informe anual Sobre la situación de pobreza y rezago social. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39305/Puebla\\_138.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39305/Puebla_138.pdf)

SEDESOL, 2005-2010. Indicadores de Rezago Social. <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/indiMarginac.aspx?ent=21&mun=138>.

SEDESOL, 2009. Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social.

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5089652&fecha=07/05/2009)

SEDESOL, 2010. Diagnóstico: alternativas de la población rural en pobreza para generar ingresos disponibles [Diagnóstico de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, coordinado por la Dirección General de Análisis y Prospectiva]. SEDESOL. México. 49 p.

SEDESOL, 2013. Catálogo de localidades.

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=21&mun=138>

Serra, L. 2007. Participación ciudadana y movimientos sociales. UCA. Managua.

<http://www.grupochorlavi.org/accioncolectiva/otros/participacionciudadana>

Shortall, S. 2013. The Role of Subjectivity and Knowledge Power Struggles in the Formation of Public Policy. SAGE Journals Sociology. 47(6): 1088-1103.

Smith, K. y Wesley, C. 2009. The Public Policy Theory Primer. Publisher Westview Press. USA. 268 p.

Spectrum de la IAP2, 2007. Spectrum de participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública.

[http://iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf).

- Vakaloulis, M. 1999. Antagonismo social y acción colectiva. En Travail salarié et conflit social. Actuel Marx confrontation (pp. 121-134). Paris. PUF.
- Velásquez, F. y González, E. 2003. La planeación participativa en Bogotá D.C. Análisis y propuestas. Foro Nacional Pro Colombia. Fundación Corona.  
[https://issuu.com/procesosurbanosinformales/docs/planeacion\\_participativa](https://issuu.com/procesosurbanosinformales/docs/planeacion_participativa)
- Verba, S., Nie, N. y Kin, J. 1978. Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison. The University of Chicago Press Chicago. USA. 46 p.
- Vergara, S. y Hevia, F. 2012. Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. (215): 35-67.
- Villa, M.R. (coordinador) 2005. Marco conceptual y metodológico para el diseño de políticas públicas para el campo. El caso para el estado de Puebla. COLPOS-CIAM. México. 317 p.
- Villareal, M. 2009. Participación ciudadana y políticas públicas. En: Eduardo Guerra (ed.) Decimo certamen de ensayo político. (31-48). Monterrey. Comisión Estatal Electoral.
- Woldenberg, J. 2011. La desigualdad en México. Nueva época. (87): 90-92.
- Ziccardi, A. 1998. Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital. UNAM y Miguel Ángel Porrúa. México. 237 p.
- Ziccardi, A. 2004. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En: Ziccardi, A. (Coord.) Participación

ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. (245-271). México. UAM-  
Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales,  
Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Ziccardi, A. 2008. Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI.  
Papeles de Población.14(58): 127-139.

## CAPÍTULO I

### POLÍTICA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

*Mota-Vargas José Alejandro<sup>1</sup>  
Escobedo-Garrido José Sergio<sup>2</sup>  
Ramírez-Valverde Benito<sup>3</sup>  
Macías-López Antonio<sup>4</sup>  
Sánchez-Hernández Miguel<sup>5</sup>  
Rodríguez-Escobedo Francisco José<sup>6</sup>*

#### Resumen

La política pública y la participación ciudadana en México, a partir de la modernización de la administración pública en la década de los ochenta, empieza a considerar la participación ciudadana como una práctica institucional y social, no como una acción aislada. El modelo de gobernabilidad o de transición a la democracia, se quedó entre la elite política, donde la participación ciudadana se vio reducida a aspectos instrumentales, limitando la vinculación y la comunicación entre el Gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil, en la expresión de las necesidades de la ciudadanía. En los espacios rurales ese modelo se complica, en términos de la

---

<sup>1</sup> *Estudiante de doctorado. Programa de Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. Carretera Federal México-Puebla km 125.5, Santiago Momoxpan, Municipio de San Pedro Cholula, Puebla, México. C. P. 72760. Correo electrónico: joalmova@hotmail.com. Autor para correspondencia/ Corresponding author*

<sup>2</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, campus Puebla, México. Correo electrónico: seresco@colpos.mx. Dirigir correspondencia.*

<sup>3</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: bramirez@colpos.mx*

<sup>4</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: mantonio@colpos.mx*

<sup>5</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: msanchez@colpos.mx.com*

<sup>6</sup> *Profesor investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. francisco.rodriguezesc@correo.buap.mx.*



participación ciudadana, y se aborda con una revisión de la participación en México, se describe su historia e influencia teórica, en los programas públicos, en esos contextos rurales. Metodológicamente el trabajo recurrió a la revisión de fuentes documentales, informes, páginas web, libros, investigaciones previas, y otros documentos. Lo que permitió llegar a la conclusión que la participación ciudadana es considerada como un recurso discursivo, no como un elemento estratégico para lograr la gobernabilidad y abrir espacios para el diseño de una agenda pública que refleje los reclamos de la sociedad. Los gobernantes acompañados por los partidos políticos son los que siguen tomando las decisiones, sin considerar la participación plena y activa de los ciudadanos en los programas públicos, teniendo por resultado una democracia participativa, sin participación.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, democracia, programas públicos.

## **PUBLIC POLICY AND CITIZEN PARTICIPATION IN MEXICO**

### **Abstract**

The public policy and citizen participation in Mexico, starting with the modernization of public administration in the 1980s, begins to consider participation as an institutional and social practice, and not as an isolated action, since the model of governability or transition to democracy, had a highly segmented and elitist conception, where citizen participation was reduced to simple instrumental aspects, hence the purpose of the following section was to expose the link and the communication between the local government and the various organizations of civil society, for the expression of citizens' needs regarding government plans and programs and citizen participation in public

management. For this, it was necessary to define public policy and citizen participation in Mexico, then described its history and theoretical influence, in democracy, in public programs, and finally in rural spaces. This section was justified by its theoretical value and social relevance. This section represents a theoretical or referential framework. Methodologically, the investigative work resorted to the identification and selection of documentary sources, reports, web pages, books, previous investigations, documents, among others that deal with this matter. This led to the following conclusion: citizen participation is considered a discursive requirement, not as a strategic element that facilitates governance and opens spaces for the design of a public agenda that reflects the demands of society, since the governors accompanied by political parties are those who continue to make decisions, without considering the full and active participation of citizens in public programs, resulting in an incipient democracy.

**Keywords:** public policy, citizen participation, democracy, public programs.

## **1.1 Introducción**

La política pública en México se hace presente en la modernización de la administración pública en los ochenta y noventa, cuando el estado interventor pasa a un Estado regulador, que considera entre sus elementos el inicio de la democratización de la vida social, la racionalidad de la gestión pública, la toma de decisiones horizontales, el análisis costo beneficio de las acciones gubernamentales y la participación ciudadana (Rodríguez, 2014). El modelo de gobernabilidad o transición a la democracia en México, no alcanzo a ser considerada como un elemento fundamental de transformación y de gobernabilidad democrática (Delamaza y

Ochsenius, 2006). En el Plan Nacional de Desarrollo a partir de 1995 (PND, 1995-2000), se reconoce la importancia de dicha participación para las decisiones fundamentales del gobierno; para el siguiente Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2000-2006), se contempla como uno de los ejes rectores. Por lo tanto, se sientan las bases para mejorar la vinculación y la comunicación entre el Gobierno local y las diversas organizaciones de la sociedad civil, lo que facilitaría la expresión de las necesidades de la ciudadanía, mejorando el conocimiento y comprensión de los ciudadanos respecto de los planes y programas gubernamentales, para estimular la integración y la participación ciudadana en la gestión pública para el desarrollo de las comunidades.

## **1.2 Metodología**

Se trata de una investigación documental y de observación, con lo que se consulta y revisa el tema de la participación ciudadana en distintas fuentes, como textos, artículos, informes, tesis, documentos hemerográficos, entre otros (Morales, 2003).

Para esa revisión se consultó libros, artículos indexados, reportes, mediciones y lineamientos sobre participación ciudadana, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como resultado del proceso se presentan los siguientes apartados. La política pública en México; la participación ciudadana en México; Política pública y participación ciudadana en México; el papel de la política pública en los espacios rurales de México.

La finalidad fue entender la visión del proceso de la política pública en la etapa de la modernización administrativa en México a partir de la década de los ochenta, y la

incorporación de la participación ciudadana en este proceso, para la solución de problemas públicos y sociales, que se agreguen a la Agenda de Gobierno.

Revisando si la participación ciudadana implica el derecho a recibir y difundir información y a tener un gobierno transparente, en una situación de modernización administrativa, con una insuficiente descentralización y falta de una normativa adecuada que priorice el nivel municipal. Se contrasta la posición teórica participativa de la política pública y la participación ciudadana, en la práctica cotidiana.

### **1.3 La política pública en México**

Es a partir de la década de los ochenta cuando la administración pública se propone romper con las redes de poder y de control del Estado regulador, iniciando la consumación de los cambios estructurales, en términos de recorte drástico del gasto público, en la liberación e inserción al mercado mundial, al desmantelamiento de empresas públicas; para dar paso a un Estado menos Interventor y más administrador, respondiendo a los lineamientos de la Nueva Gerencia Pública (GNP). Es decir, la transición de una centralización a una descentralización administrativa (Rodríguez, 2014). Con la finalidad de alcanzar la modernización de la administración pública, y sentar las bases para la configuración de un sistema legítimo con elementos de democratización de la vida social, de racionalidad de la gestión pública, la toma de decisiones horizontales, el análisis costo beneficio de las acciones gubernamentales y la participación ciudadana. Se da énfasis a que cada una de las decisiones del Gobierno necesita y consume recursos políticos y fiscales, cada decisión cuesta, tiene costos de operación y si es equivocada, costos de oportunidad. Rodríguez también

señala, que el proceso de gestación de la política pública en la etapa de la modernización administrativa hace referencia a las investigaciones pioneras de Harold D. Lasswell y Daniel Lerner, en la década de los cincuenta en torno a los requerimientos de racionalidad del trabajo multidisciplinario en áreas de dominio político-administrativo. Es decir, no es más que la mejora del proceso de la política (estrategia) y la racionalidad en la toma de decisiones (técnica a los niveles operativos y ejecutivos), para la solución de problemas públicos y sociales que se agregan a la Agenda de Gobierno, bajo la lógica de acción que involucra a todos los actores sociales de sociedades democráticas en su gobierno y actores no gubernamentales. La política pública fue adquiriendo un contenido social y valorativo, que promueve la participación de los ciudadanos.

La influencia en México de las políticas públicas bajo esta ideología modernizante, presupone romper con el juego de las racionalidades excluyentes, donde los gobernantes a través de los partidos políticos, son los que toman las decisiones sin considerar la participación de los ciudadanos para la solución de algún problema en particular. Aguilar y Lima (2009), mencionan que en México cuando se habla de políticas públicas se recurren a dos formas: gobernar por leyes y gobernar por planes, en relación a la primera implica que la detección de un problema y sus consecuencias pueden revertirse si se aplica un marco jurídico que lo regule, y la segunda reconoce que el diseño de un plan o proyecto por sí mismo, soluciona un problema.

Aguilar (1992) señala, que en México el crecimiento desmedido del Estado originó un déficit fiscal y un déficit de consenso político, en su adelgazamiento, en la búsqueda de una nueva administración y su racionalidad, no obstante, los problemas siguen

siendo difíciles y complejos. De ahí que Aguilar (1992a) menciona que la política pública debe ser una estrategia de acción colectiva, deliberadamente calculada y diseñada en función de determinados objetivos, para producir la configuración social deseada con sus interacciones conflictivas o cooperativas en una democracia.

#### **1.4 La participación ciudadana en México**

Con la democratización de la vida social y la racionalidad de la gestión pública en México a partir de los ochenta, la participación ciudadana empieza a estar presente como elemento importante para buscar una nueva relación entre Estado y sociedad. Que implique incorporar a una sociedad plural, autónoma, y participativa en las diversas actividades, económicas, sociales y políticas, ante una continua redefinición de las necesidades y demandas de los ciudadanos. No solamente con el voto, sino con una mayor influencia en las políticas públicas, de quienes decidan participar.

De ahí que Ceballos (2009) señale que la Organización de la Naciones Unidas enuncia que la democratización verdadera es algo más que las elecciones, al considerarla como un componente y un elevador de la calidad de vida, como una opción, un modo de vida, un elemento civilizador y lo que teje la certidumbre social, permitiendo la integración coordinada de un grupo de individuos con el fin de estimular y establecer acciones que promueven su propio desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) menciona no solo el derecho a la participación política, sino que esta participación conlleve al derecho a recibir y difundir información y a tener un gobierno transparente. Sin embargo, la participación ciudadana como tal no puede verse de manera oportunista para alcanzar objetivos particulares, sino como

la oportunidad de crear conciencia y socializar a quienes forman parte de ella para la satisfacción de las necesidades colectivas de las regiones, de los municipios o de las localidades. En la interrelación entre sociedad y gobierno, para el uso eficiente y eficaz de los recursos, que promueva las potencialidades de cada individuo o grupo para resolver sus problemas.

Merino (2001) menciona que la participación no puede darse en condiciones de perfecta igualdad, ya que es imposible que todos los individuos participen en todo, al mismo tiempo, o desempeñen el mismo papel, por lo que siempre habrá por lo menos un liderazgo que conlleve a la organización colectiva, ya que la participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni puede producir, invariablemente, los mismos resultados para quienes deciden "formar parte" de un propósito compartido.

En las últimas dos décadas del siglo pasado en México se afianzó el término de democracia en sus diferentes formas, donde se presupone la igualdad de los individuos o ciudadanos, conocedores de sus derechos y obligaciones en el ejercicio de su soberanía, en la elección de sus representantes y de su participación ciudadana (Galeana, 1998).

Incluso la Constitución Mexicana de 1917 hace referencia a la democracia, en el inciso a) de la fracción II de su artículo 3º, al considerarla no solo como una estructura jurídica y régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, y cultural del pueblo (Cámara de Diputados, 2017), siendo el artículo 40 constitucional en el que se expresa la voluntad del pueblo

mexicano de constituirse en una república representativa y democrática, y el artículo 41 constitucional establece como finalidad de los partidos políticos, promover la participación del pueblo en la vida democrática; el artículo 25 y 26 constitucional asignan al Estado la rectoría del desarrollo nacional y su planeación para fortalecer su régimen. La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITTC, 2008) señala que, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Disposiciones jurídicas y normativas que dan fundamento a la participación ciudadana en la Administración Pública Federal, contempla tres derechos de los mexicanos, esenciales para su participación en asuntos públicos y su planeación con el desarrollo.

**Cuadro 9. Artículos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que dan fundamento a la participación ciudadana.**

<b>Artículo</b>	<b>Puntualiza</b>
Artículo 6	Derecho de acceso a la información.
Artículo 8	Derecho de petición.
Artículo 9	Derecho de asociación.
Artículo 25 y 26	Participación en la planeación del desarrollo.
Artículo 20	Establece que las organizaciones representativas de varios grupos sociales participen como órganos de consulta permanente, en la planeación, relacionados con su actividad.
Artículo 28	Establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales sean objeto de coordinación, tanto con los Gobiernos de los Estados como con los grupos sociales interesados.
Los Artículos 32, 37, 38, 39, 40 y 41	Prevén la concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales y con los particulares interesados.

Fuente: Elaboración propia en base a CITTC (2008)

En cuanto a la participación ciudadana, existen otro grupo de leyes que la mencionan:



### Cuadro 10. Las leyes y la participación ciudadana.

Ley	Puntualiza
Ley de planeación	Prevé la participación social en la planeación del desarrollo nacional.
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Establece como uno de sus objetivos favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, y el de Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	Tiene como parte de su objeto favorecer la coordinación el gobierno federal y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en lo relativo a las actividades que fomenta la misma Ley. Una de estas actividades son las cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en los asuntos de interés público (Artículo 5). Los derechos de las OSC consisten en participar en la planeación conforme a la Ley de Planeación (Artículo 6). La Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil tiene como parte de su objeto la definición de mecanismos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas (Artículo 1).

Fuente: Elaboración propia en base a CITTC (2008).

Si bien la participación ciudadana ha sido contemplada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay un factor que se considera como impulsor de dicha participación y son los movimientos sociales de los años sesenta, en respuesta al sistema político autoritario y la exclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, se crearon organizaciones que se convirtieron en fuerza política, con valores e intereses que dieron paso a la formación de organizaciones civiles (OSC), en defensa de intereses grupales o particulares (grupos sindicales, obreros, campesinos, empresarios), que más tarde llevaron a la pluralidad, la diversidad ciudadana (Favela, 2008) y a la defensa de los derechos humanos y políticos (Molina, 2006).

## **1.5 Política pública y participación ciudadana en México**

El fin último de toda sociedad es lograr el máximo nivel de vida que permita la plena manifestación de los individuos en sus derechos y obligaciones, en lo económico, social, cultural y político (Woodford y Preston, 2013). En este contexto el estudio de las políticas públicas y la participación ciudadana, debe ser comprendido desde un marco teórico elaborado desde el punto de vista “democrático”, es decir, democracia más allá de un sistema o forma de gobierno, como forma de vida de los valores más altos en el sentido humano. Dussel (2008) lo concibe como un elemento en la transformación del Estado “bajo el control del pueblo sobre el ejercicio del poder delegado, administrativo, legislativo, ejecutivo o judicial, para que se satisfagan las reivindicaciones de los ciudadanos, de los movimientos sociales del pueblo”. Para ello deben gozar de autonomía y autoridad otorgada por dicha participación, por lo que es necesario abrir políticamente el juego permitiendo la praxis permanente de la sociedad civil y los movimientos sociales, para la creación de instituciones paralelas de abajo-arriba, donde sus delegados se organicen en el nivel local, municipal, o estatal, y elijan entre ellos, a los miembros del Poder ciudadano, que podría tener otro tipo de delegaciones.

Por tanto, es pertinente reconocer que en la democracia participativa y representativa se permite a los ciudadanos ser titulares de derechos civiles, tales como los de derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, o los materiales en la propiedad privada, para garantizar las condiciones para el desarrollo, por lo que exige diversas modificaciones cualitativas que complementan el marco de referencia del estado de madurez de una nación (Tapia, 2009). Maurice Duverger (1980) menciona que la

democracia participativa consiste en una colaboración entre los ciudadanos y sus representantes. En los que se comprenden dos tipos de procedimientos:

- 1) La iniciativa popular en la petición que formulan un determinado número de ciudadanos sobre un proyecto de ley, que es propuesta ante el órgano legislativo para su posible aprobación; y,
- 2) El referéndum, en donde los ciudadanos se manifiestan mediante el sufragio universal si aceptan o rechazan una ley proveniente del parlamento o del gobierno.

Por su parte, Pontual (1996) señala que

“la participación de la población en la elaboración y fiscalización de la ejecución del presupuesto municipal (...) constituye un importante instrumento para generar posibilidades efectivas de distribución del poder y de intervención directa de la población organizada, en la formulación de políticas públicas”,

es decir, participación ciudadana para la formulación, ejecución, control y evaluación de la política pública a fin de crear las condiciones necesarias para un verdadero ejercicio democrático (López, 2008). Permitiendo de manera vinculada, la construcción de capacidades necesarias para la participación activa y conjunta de los gobiernos y la sociedad civil, fortaleciendo las capacidades sociales y de mayor ciudadanía, donde los actores se desenvuelven cotidianamente para emprender acciones colectivas que cuestionen el modelo de desarrollo dominante y propongan alternativas dentro de sus mismos territorios (Mota y Díaz, 2008).

Los ciudadanos disponen de derechos políticos inherentes a la vida democrática, como son los de asociación y de participación (representación y voto), y de derechos sociales (salud, educación, vivienda, entre otros rubros); esos derechos estarían amparados por las instituciones estatales, las cuales asumen la responsabilidad colectiva de su promoción y tutelaje, a través de políticas (Cogco *et. al.*, 2010), donde la base de la instrumentación son las políticas públicas.

En México se vive una democracia incipiente, en las formas de la democracia participativa y representativa, a raíz de las decisiones del gobierno desde la década de los ochenta, cuando se inicia un proceso democratizador en el sistema político para generar competitividad y pluralidad entre los partidos políticos en al ámbito nacional, estatal y municipal. Sin lograr formas de participación contempladas en la Constitución Federal, para realizar la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato. Sin observarse espacios de participación en la definición de la problemática que padece la población, expropiada por los partidos políticos en el diseño de la agenda pública, en la definición de las acciones y programas para su solución; limitándose el gobierno, a iniciar convocatorias para que la población sugiera, incluso por medios digitales, medidas y acciones. En términos de programas de desarrollo, con énfasis social o productivo, operados en el nivel municipal, esa participación se reduce al registro de su nombre, de su propuesta de proyecto, sometido en las ventanillas de las dependencias oficiales, esperando cumplir con las reglas de operación, para ser considerados como prioridad y recibir recursos para su operación.

La democracia implica mayor equidad de los recursos entre los agentes sociales, facilitando la igualdad de oportunidades, haciendo posible que, al margen de las diferencias de clase, edad, raza, o género, los ciudadanos tuviesen los mismos derechos para desarrollar sus potenciales vitales. Lo que implica, una posibilidad de vivir mejor incrementando los índices de “educación” y desarrollo de habilidades productivas, generación de información veraz y oportuna, un desarrollo científico, técnico y tecnológico en función a las necesidades territoriales y culturales con mejores niveles de servicios públicos, como son salud, vivienda, cultura, educación, recreación en un ambiente democrático en donde la participación ciudadana sea la base.

En este sentido, la democracia participativa y representativa debe establecer las bases estratégicas, para alcanzar una recepción positiva en la población, líderes de opinión y el gobierno, con una visión integral, sistémica, en la que se utilicen diferentes teorías para producir una gama de puntos de vista, explicaciones y cuestiones prácticas (Cairney, 2013), que permitan la participación activa de la sociedad, en concurrencia con las fuerzas económicas, políticas y sociales, en ejercicio pleno de la democracia participativa. Este último permite compartir la génesis y la conducción de la política pública, fundándola sobre la participación ciudadana en la gestión pública, donde se negocien los compromisos y transacciones institucionalizadas y su revisión (Commaille y Jobert, 1998).

En suma, las políticas públicas y la participación ciudadana, bajo una democracia participativa, con sentido integral y sistémico permitirán alcanzar resultados que se manifiesten en el mejoramiento del nivel y calidad de vida de los habitantes. Villa (2005) señala que debe ser a través de la participación coordinada de los diferentes

agentes económicos, sociales y dependencias de Gobierno en sus diferentes niveles y con capacidad de respuesta a la demanda de las necesidades, para la formación de “programas públicos”, y que de alguna manera deben de engranarse, concatenarse y complementarse entre sí de manera estratégica, para ser capaces de crear sinergias de mejoramiento, que impliquen el cambio de las condiciones sistémicas y estructurales de la sociedad (Solari y Pérez, 2005), con el fin de lograr una capacidad interactiva, entre lo municipal, local, lo nacional y lo internacional.

### **1.6 El papel de la política pública en los espacios rurales de México**

Es claro que no todos los problemas públicos terminan en las agendas políticas o gubernamentales, lo que significa que existen condiciones de acceso y mecanismos de exclusión a la inscripción de determinadas agendas.

En las últimas décadas la política económica implementada en los espacios rurales se ha caracterizado por aplicar una política que excluye a los productores minifundistas, acorde con el modelo neoliberal, que pregona la rentabilidad y la competitividad en la producción de alimentos, sobre otros valores; complementadas por políticas de índole social, basadas en programas de asistencia y seguridad social. Ello ha traído consigo la aplicación de políticas públicas inmediatistas, que han llevado a sus habitantes a estar marginados de la rentabilidad y competitividad que ofrece el libre mercado, sobreviviendo en condiciones de pobreza alimentaria y de patrimonio (Castillo y Arzate, 2013), lo que ha servido como una articulación ideológica hacia el mercado, y de política, que rompen con los esquemas de democracia al considerar a la sociedad

rural fuera del “sistema” en relación con la estructura, la organización y el funcionamiento de la sociedad.

Por lo general las políticas públicas se realizan de manera sectorial considerando un sector a la vez, que bajo un enfoque de política macroeconómica no permite estrategias para la generación de una política sectorial diferenciada e integral para el sector rural.

En la actualidad en México las estrategias para elaborar políticas públicas conciernen principalmente a las instituciones, trascendiendo el aspecto social por ser las instituciones las que marcan y establecen la forma en la que los individuos interactúan en la sociedad en el ámbito económico, social y político marcando primeramente las reglas, coordinación, y segundo, la motivación (Ménard y Shirley, 2011) por lo que para lograr lo primero precisa de procedimientos y para lo segundo, una serie de premios y sanciones (Castillo, Cabrera, y Torrecilla, 2012). Esto bajo la lógica de una teoría neoliberal que instrumenta leyes acordes con el mercado, dotación de recursos (tierra, trabajo rural, capacidad administrativa, gestión de productores, entre otros), así como, el control del trabajo, la racionalidad productiva y la acumulación de capital (Ibarra y Montaña, 1991). De ahí que Rivera (2012) mencione que las políticas públicas se manejan por las instituciones donde sus responsabilidades pueden ser administrativas y políticas, que se resuelven en los procesos electorales.

La influencia institucional ha sido fundamental para la implementación de políticas públicas en los municipios en México, es según Rivera (2012) donde los problemas de la macro y micro implementación pueden generar el cambio de orientación de dichas

políticas, llevando a los actores a influir de tres diversas maneras: a) como actores de tipo político (fundamentalmente los partidos y los movimientos); b) como actores de tipo social (movimientos sociales u organizaciones gremiales, que presionan al Estado para que considere un determinado problema como político, es decir, con carácter general y formule respuestas a través de políticas públicas), y c) como actores alternativos, que según Salazar (1995) son aquellos que no tienen los mayores recursos del poder, pero pueden incidir en las decisiones y lograr que sus propuestas sean asumidas parcial o totalmente, por el grupo político dominante.

Es claro que la falta de estrategias en los avances y límites de la política pública en los espacios rurales, no fueron acompañadas de una reforma profunda de las instituciones en el nivel municipal, la cual se centró en un carácter territorial con el simple apoyo de incentivos a las actividades agropecuarias, falta de estímulo a la descentralización con la participación ciudadana, limitando la eficiencia y eficacia de las inversiones y el gasto público para beneficio de las comunidades, por el carácter defensivo de combate a la pobreza, más que al estímulo para el desarrollo participativo.

## **1.7 Conclusión**

La ideología modernizante de las políticas públicas en México, a partir de los ochenta, trata de romper con los esquemas de un Estado regulador para pasar a un Estado interventor, considera la participación como un requisito discursivo, no como un elemento estratégico que facilite la gobernabilidad y abra espacios para el diseño de una agenda pública, que refleje los reclamos de la sociedad. Tanto en el ámbito



nacional como municipal, los gobernantes acompañados por los partidos políticos, son los que siguen tomando las decisiones, sin considerar la participación plena y activa, de los ciudadanos, por lo que se continúa en la construcción de una democracia incipiente.

La participación ciudadana a partir de los ochenta, es esgrimida como elemento de nueva relación entre gobierno y sociedad, buscando con ello romper con los esquemas del estado interventor. Retomando el argumento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), sobre el derecho a la participación política, sino que conlleve el derecho a recibir y difundir información y a tener un gobierno transparente; donde el objetivo sea también tomar parte en las decisiones de la agenda pública. Se concluye, la participación ciudadana en México se sigue considerando de manera instrumental y no de una participación ciudadana con ciudadanos informados de sus derechos y obligaciones, para formar parte de y en beneficio de sus comunidades.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla procedimientos para fomentar la participación y la colaboración entre representantes y representados, como son la iniciativa popular y el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, que nunca se ejercen. Finalmente, es poco lo que se conoce de este documento y de sus alcances y limitaciones, debido a la articulación ideológica en torno a la lógica y dinámica del mercado y de política, que sigue rompiendo con los esquemas de democracia, donde la política pública sigue disfrazada de programas de asistencia y seguridad social, dejando la participación ciudadana únicamente como participación electoral.

## 1.8 Literatura citada

Aguilar, C. y Lima, M. 2009. ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?

<http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>.

Aguilar, L. 1992. El estudio de las políticas públicas. PORRUA. México. 281 p.

Aguilar, L. 1992a. La hechura de las políticas. PORRUA. México. 432 p.

Base de datos políticos de las Américas. 2016. República de México / Republic of

México, Constitución Federal de 1917.

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico1917.html>

Cairney, P. 2013. Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the

Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies? Policy Studies Journal.

41(1): 10-21.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2017. Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

Castillo, H., Cabrera, V. y Torrecilla, O. 2012. Efectos de Liderazgo y Motivación.

UNCUYO-FCE. San Rafael Mendoza. 45 p.

Castillo, D. y Arzate, J. 2013. Crisis económica, pobreza y política social en México.

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP. 18(47): 57-82.

Ceballos, E. 2009. Participación Ciudadana en el marco de la Constitución de la

República Bolivariana de Venezuela y los Consejos Comunales. PROVINCIA,

Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). (21): 43-60.

CITTC, 2008. Participación ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. México. <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>.

Cogco A., Rodríguez, M. y Pérez, J. 2010. Un análisis de la política social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. 5(9): 1-35.

Commaille, J. y Jobert, J. 1998. Les metamorphoses de la regulation politique. Ed. LGDJ. Paris. 381 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Delamaza, G. y Schsenius, C. 2006. La disputa por la construcción democrática en América Latina. En: Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi (coord.) Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena. (450-499). FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana. México.

Dussel, E. 2008. 20 tesis de política. Siglo XXI/CREFAL. México. 125 p.

Duverger, M. 1980. Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Ariel. México. 80 p.

Favela, A. 2008. El 68 mexicano, 40 años después. Sus alcances y su vigencia. Revista Casa del Tiempo. (10): 91-96.  
[http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/11\\_12\\_iv\\_sep\\_oct\\_2008/casa\\_del\\_tiempo\\_eIV\\_num11\\_12\\_91\\_96.pdf](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/11_12_iv_sep_oct_2008/casa_del_tiempo_eIV_num11_12_91_96.pdf)

Galeana, P. (comp.) 1998. La construcción de la democracia mexicana, en el Camino de la Democracia en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 17-22.

Ibarra, E. y Montaña, L. (comp.) 1991. Ensayos Críticos para el Estudio de las Organizaciones en México. Porrúa/UAM-I. México. 244 p.

López, M. 2008. Una estrategia de innovación política en Venezuela: los consejos comunales. Ra Ximhai, Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable, Universidad Autónoma Indígena de México. 4(3): 559-579.

Ménard, C. y Shirley, Ma. 2011. The Contribution of Douglass North to New Institutional Economics, Hall Archives-ouvertes. Cambridge University Press. Cambridge. 34 p.

Merino, M. 2001. La participación en la democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE. México.

[http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la.htm#presenta](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm#presenta).

Merino, M. 2013. La participación ciudadana en la democracia. IFE. México. 59 p.

Molina, J. 2006. Los derechos políticos como derechos humanos en México. IUS  
Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C. (18): 76-105.

Morales, A. 2003. Fundamentos de la Investigación Documental y la monografía. En:  
Norelkys Espinoza y Ángel Rincón (eds.) Manual para la elaboración y  
presentación de la monografía Mérida, Venezuela: Grupo Multidisciplinario de  
Investigación Odontológica, facultad de odontología. (pp.1-14). Universidad de  
los Andes. Venezuela.

Mota, L. y Díaz, P. 2008. Municipios, desarrollo local y descentralización en el siglo  
XXI. Ra Ximhai, Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable,  
Universidad Autónoma Indígena de México. 4(3): 581-605.

PND, 1995-2000. Plan Nacional de desarrollo 1995-2000. México.

PND, 2000-2006. Plan Nacional de desarrollo 2000-2006. México.

PNUD, 2014. La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas  
y ciudadanos. 2da. Edición. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires.  
288 p.

Pontual, P. 1996. Construyendo una pedagogía democrática del poder. Serie:  
Antologías, CESEM, México. 88-108.

- Rivera, F. 2012. El proceso y las acciones en el análisis de las políticas públicas. ICAP-  
Revista Centroamericana de Administración Pública, (62-63): 123-149.
- Rodríguez, F. 2014. Políticas públicas. Un estudio de casos. México: Plaza y Valdés  
Editores. 186 p.
- Salazar, C. 1995. Las Políticas Públicas: Nueva perspectiva de análisis. Ciencia  
Política: Revista Trimestral para América Latina y España, Instituto de Ciencia  
Política, Bogotá, Colombia. (38): 10-61.
- Solari, A. y Pérez, M. 2005. Desarrollo local y turismo: relaciones, desavenencias y  
enfoques. Economía y sociedad. 10(16): 49-54.
- Tapia, L. 2009. La coyuntura de la autonomía relativa del estado. CLACSO-Muela del  
Diablo-Comuna. Bolivia. 220 p.
- Villa, M.R. (coord.) 2005. Marco conceptual y metodológico para el diseño de políticas  
públicas para el campo. El caso para el estado de Puebla. COLPOS- CIAM.  
México. 317 p.
- Woodford, M. y Preston, S. 2013. Strengthening Citizen Participation in Public Policy-  
Making: A Canadian Perspective. Parliamentary Affairs, Oxford Journals. 66(2):  
345-363.

## CAPÍTULO II

### IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES Y PRODUCTIVOS PARA EL MUNICIPIO

*Mota-Vargas José Alejandro<sup>1</sup>  
Escobedo-Garrido José Sergio<sup>2</sup>  
Ramírez-Valverde Benito<sup>3</sup>  
Macías-López Antonio<sup>4</sup>  
Sánchez-Hernández Miguel<sup>5</sup>  
Rodríguez-Escobedo Francisco José<sup>6</sup>*

#### Resumen

La presente investigación se realizó en el municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, durante el periodo comprendido entre 2011 a 2015, contando con la participación de las autoridades del Ayuntamiento. Su propósito fue realizar un análisis del proceso que sigue la política pública en el nivel municipal, en la identificación, diseño y operación de los programas de apoyo al sector rural. El estudio se realiza en el contexto de la participación ciudadana en el nivel municipal, entendido como el nivel más próximo a la población y de mayor contacto de la administración pública, con la

---

<sup>1</sup> *Estudiante de doctorado. Programa de Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. Carretera Federal México-Puebla km 125.5, Santiago Momoxpan, Municipio de San Pedro Cholula, Puebla, México. C. P. 72760. Correo electrónico: joalmova@hotmail.com. Autor para correspondencia/ Corresponding author*

<sup>2</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, campus Puebla, México. Correo electrónico: seresco@colpos.mx. Dirigir correspondencia.*

<sup>3</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: bramirez@colpos.mx*

<sup>4</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: mantonio@colpos.mx*

<sup>5</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: msanchez@colpos.mx.com*

<sup>6</sup> *Profesor investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. francisco.rodriguezesc@correo.buap.mx.*

población. Se sustenta en el marco teórico de la democracia participativa. Metodológicamente el trabajo tomó técnicas de recolección y análisis para datos cualitativos, de fuentes secundarias y datos primarios de entrevistas semi estructuradas y la observación no directa. Los resultados permiten vislumbrar la presencia de algunos programas en el nivel municipal, que presentan participación ciudadana y coordinación con la autoridad municipal. Con algunas características específicas, como haber surgido en respuesta a las necesidades de la población local, la participación ciudadana se registra como aliada al gobierno local, lo que tiende a corregir acciones desde esa participación de la población. Y otros programas que continúan llegando a la comunidad, como propuestas foráneas sin la participación enunciada. Concluyéndose que, a pesar de los esfuerzos locales, la baja descentralización del municipio, sigue propiciando una dependencia vertical con el gobierno estatal, en la definición de programas y de la política pública municipal, lo que implica una relación estado-sociedad limitada y de democracia participativa, incipiente.

**Palabras clave:** Municipio, programas públicos, participación ciudadana.

## **IMPORTANCE OF PUBLIC POLICY AND CITIZEN PARTICIPATION IN SOCIAL AND PRODUCTIVE PROGRAMS FOR THE MUNICIPALITY**

### **Abstract**

The present investigation was carried out in the municipality of San Nicolas of the Ranchos, Puebla, during the period from 2011 to 2015, with the participation of the City Council authorities. Its purpose was to carry out an analysis of the process followed by



public policy at the municipal level, in the identification, design and operation of support programs for the rural sector. The study is carried out in the context of citizen participation at the municipal level, understood as the level closest to the population and with the greatest contact between the public administration and the population. It is based on the theoretical framework of participatory democracy. Methodologically, the work took collection and analysis techniques for qualitative data, secondary sources and primary data from semi-structured interviews and non-direct observation. The results allow to glimpse the presence of some programs at the municipal level, which present citizen participation and coordination with the municipal authority. With some specific characteristics, such as having arisen in response to the needs of the local population, citizen participation is registered as an ally to the local government, which tends to correct actions from that participation of the population. And other programs that continue to reach the community, as foreign proposals without the participation enunciated. Concluding that, in spite of local efforts, the low decentralization of the municipality, it continues to favor a vertical dependence with the state government, in the definition of programs and municipal public policy, which implies a relationship between state-limited society and democracy participatory, incipient.

**Keywords:** Municipality, public programs, citizen participation.

## **2.1 Introducción**

El municipio a lo largo de las últimas dos décadas ha tenido importantes cambios políticos y administrativos, explicados por los procesos de descentralización,

generando transformaciones desde el punto de vista político y jurídico, haciendo que las municipalidades como órgano de gobierno local cobren mayor auge, porque es aquí donde la participación ciudadana se puede consolidar para el fortalecimiento de la democracia y del desarrollo. A pesar de ello, no se percibe un tratamiento diferenciado hacia los municipios de índole rural, en los que se observa una gran variabilidad en su tamaño, en su estructura orgánica y administrativa, en sus manifestaciones políticas y en las propuestas de proyectos y servicios públicos, ofertados por el propio municipio. Según el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI, 2005) de las 199 mil localidades existentes en México, 196 mil tienen menos de 2,500 habitantes, lo que constituye cerca del 90% del territorio nacional, estimando que 24.3 millones de personas (23.5%) vivían en áreas rurales; utilizando el umbral de 15,000 habitantes, representa el 36.2% de la población total. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2007) por su parte, señala según su tipología, que una región es predominantemente rural si más del 50% de su población vive en comunidades rurales, por lo que el (83%) del territorio mexicano es rural. Las municipalidades rurales han demostrado que, con escasos recursos económicos, políticos, y sociales y frente a la alta burocracia del gobierno estatal y nacional, los municipios rurales son la única presencia real del Estado en esos ámbitos. De ahí la responsabilidad de los gobiernos municipales de enfrentar los problemas locales de la sociedad, incentivando la participación ciudadana en sus modalidades política, cívica, social, comunitaria, para el desarrollo de estrategias y programas de gobierno que resuelvan la problemática municipal, dando respuesta a las necesidades que enfrentan las comunidades rurales.

## **2.2 La descentralización en la Administración Pública**

A partir de los ochenta con la descentralización administrativa en México, en especial en el periodo del presidente Miguel de la Madrid, se intenta romper con las redes de poder y control del Estado regulador, con la intención de generar programas de descentralización que fomentaran una Reforma Municipal, que permitiera a los municipios una mayor autonomía en diversos aspectos jurídicos y políticos, a la reestructuración de su economía y a la participación efectiva de la comunidad en la administración de sus recursos. Para diseñar sus propios programas de desarrollo, buscando solucionar los problemas originados por la creciente concentración demográfica, económica y política de las principales ciudades del país (Delgado, 2007).

En el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari los esfuerzos de bienestar y políticas regionales se centraron en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en el que se reconoce la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y generar alternativas productivas; advirtiendo que resulta contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas sociales específicos; señalando nuevas formas de financiamiento no inflacionarias, para crear empleos, elevar niveles de bienestar social mediante el desarrollo de capacidades productivas entre los sectores desprotegidos, y aplicar una mejor distribución del ingreso y la riqueza del país (Jiménez, 1992). Es necesario señalar, que la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), es el antecedente del programa Solidaridad del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), totalmente renovado por Ernesto Zedillo con el

programa Prospera (1994-2000), para crear Progresá y sentar las bases de lo que, tras algunas modificaciones, Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) llamaron Oportunidades y finalmente Prospera en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto. Resultando políticas públicas a través de programas sociales dirigidos a las comunidades rurales para combatir la pobreza, desigualdad y marginación.

En el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León, esta descentralización generaría en su gobierno un programa llamado nuevo federalismo, el cual permitió fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal; vigorizar la autonomía política de los estados, con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio. Así como constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación ciudadana en todos los órdenes de gobierno (Diario Oficial de la Federación, 1999), permitiendo el desarrollo de nuevas formas de democracia participativa. De acuerdo con Olmedo (1992) ello implica no solo la actitud individual del ciudadano, sino la organización de la colectividad para alcanzar ciertas finalidades que resuelvan los problemas que atañen a sus familias o comunidades. Es a partir de este planteamiento que los siguientes gobiernos contemplan dentro de sus programas de desarrollo, la necesidad de incorporar la transparencia de la gestión pública, con los acuerdos y la participación de la sociedad tanto para los estados y municipios (Sánchez, 2009).

Se tiene el entendido en la sociedad, que democracia y representación son en cierta forma, sinónimos, o que la primera implica la segunda. No obstante, la historia de las ideas y de la práctica democrática, no siempre confirman esa creencia. Rousseau (1999) señala que, si el pueblo está representado, son sus representantes quienes poseen el poder, dejando de ser soberano el pueblo. Perdiendo de esa manera su libertad y su ciudadanía política, para participar en las decisiones públicas.

En un contexto democrático es fundamental la identidad entre gobernados y gobernantes, señalando la igualdad entre todos los ciudadanos; resaltando que la democracia está fundada en la soberanía del pueblo. Los gobernantes solo son ejecutores, acatando la voluntad de la sociedad. No obstante, en la actualidad parece suceder lo contrario, los gobernantes como representantes, no reflejan la voluntad de los electores, convirtiéndose por sí mismos en los decisores, en la interpretación propia de la voluntad de la sociedad.

La democracia directa que contempla la participación de todos, es un hecho imposible en estos tiempos, con sus complejidades en una sociedad moderna, la reunión, la deliberación y la toma de decisiones con las opiniones de todos (Olivos, 2010). De allí el modelo institucional democrático representativo, basado en la democracia representativa o indirecta, incorporando el principio de soberanía popular y su participación en la conformación de voluntad política colectiva.

Esa soberanía se expresa en el voto popular en elecciones, resultando el depositario de esa soberanía el estado nacional, es decir la federación, estados y municipios. Y el municipio por estar cercano a la ciudadanía siendo la representación de la autoridad más próxima, es el primer reducto del gobierno de los propios pueblos y de la

organización comunal y de autonomía local, como el primer paso hacia la democracia (Maldonado, 2007).

Al municipio se le considera la célula básica o la primera instancia de gobierno de la organización política, cuyos lineamientos fundamentales están trazados en el Artículo 115 Constitucional, donde el Gobierno Municipal estará a cargo de un Ayuntamiento que realiza funciones administrativas, de control y gestión. Para el año 2000 se hicieron modificaciones a dicho artículo logrando colocar un nuevo concepto en la redacción de la fracción I, en la cual se reconoce que "... el municipio será gobernado (no administrado) por un ayuntamiento..." Es decir, el municipio ya no podrá ser considerado sólo una demarcación territorial administrativa, sino deberá, ser reconocido como una entidad de gobierno, política (Pineda, 2001). De ahí que el municipio debiera contar con innumerables recursos para su desarrollo, avalados por las leyes constitucionales; como la fracción III que faculta a los municipios para administrar algunos servicios públicos básicos, para realizar convenios con la Federación y los estados, con el fin de prestar un servicio antes de competencia estatal o federal. La fracción V, por su parte, plantea la posibilidad de los municipios para participar en todo el proceso de urbanización; asimismo, la adición de las fracciones fijó –en materia hacendaria–, la libertad del Municipio para administrar sus recursos, que se conformaban exclusivamente por las aportaciones determinadas por las legislaturas estatales. Las reformas a dicho artículo facultaron también a los municipios para recaudar contribuciones por propiedad de inmuebles, los ingresos obtenidos por la prestación de servicios públicos, además de las aportaciones federales; o los alcances de fondos de recursos del gobierno Federal hacia los

municipios presentados desde 1998 con la generación del Ramo 33, para el fortalecimiento municipal y ampliar los alcances del municipio (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 2014).

Las disposiciones jurídicas, normativas y de recursos con las que se señala al municipio, dan pie a la participación ciudadana en la Administración Pública Federal, a través de derechos de los mexicanos contemplados en la “Constitución Política de México”. Como el Derecho de Acceso a la Información, Artículo 6; Derecho de Petición, Artículo 8; Derecho de Asociación, Artículo 9; Participación en la Planeación del Desarrollo, Artículo 26; Ley de Planeación, Artículo 20, donde se establece que las organizaciones representativas de varios grupos sociales participen como órganos de consulta permanente en la planeación, relacionados con su actividad. El Artículo 28 establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales sean objeto de coordinación tanto con los Gobiernos de los Estados, como con los grupos sociales interesados; y los Artículos 32, 37, 38, 39 y 40 prevén la concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales y con los particulares interesados.

De ahí que la participación ciudadana encuentre la posibilidad de contribuir e influir en diferentes decisiones; *políticas*, a través de los partidos políticos, en procesos políticos, como en órganos de representación y deliberación de los consejos municipales, representando los intereses de una comunidad política; *cívicas*, porque permite el respeto a las normas sociales tanto escritas como no escritas, para la construcción de confianza social y la cohesión social (Vergara y Hevia, 2012); *sociales*, porque está referida a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones temáticas para la defensa de intereses sociales; y *comunitarias*,

porque permitirá a los ciudadanos recibir asistencia estatal (pública) para atender asuntos inmediatos de interés colectivo. Es decir, participación ciudadana para el gobierno, que no implica la necesidad de formar parte de la administración pública o de los Poderes Legislativo o Judicial, siendo los mecanismos de dicha participación las formas a través de las cuales la administración pública facilita la interacción con actores sociales (colectivos), en función de las necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la sociedad (Bourgon, 2009) para la formación de políticas públicas.

### **2.3 La estructura municipal y los programas públicos**

Si bien la transformación política y jurídica del municipio cuenta con las bases para que el gobierno local junto con la participación ciudadana genere cambios en las políticas locales, se observan serias debilidades que menciona Cabrero (2000), a) un marco normativo frágil, b) la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, c) precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, d) falta de profesionalización y capacitación de funcionarios municipales, e) ausencia de sistemas de planeación municipal, f) la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local. Y según García (1994) detrás de esta fragilidad, aparece constantemente el problema de la limitada autonomía real, por la dependencia de los recursos económicos y la condición de un acotado marco de decisión intergubernamental.

A esto se agrega la falta de mecanismos de control de la corrupción en la gestión pública, falta de planes y programas públicos, un bajo porcentaje de cumplimiento y coordinación entre los diferentes agentes involucrados para erradicar la pobreza y violencia, la fragilidad del estado de derecho, la falta de civilidad entre autoridades y



ciudadanos, entre otras. Que contribuyen a la carencia de mecanismos de participación ciudadana en la construcción de las decisiones públicas para la transición hacia un sistema democrático participativo que genere confianza y cohesión social.

Esto ha generado que los resultados de desempeño de los programas públicos municipales, señalen que 85% de los programas públicos no cumplan con la meta para la que fueron creados (Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales [INDEP], 2015), incumpliendo su desempeño, ya que la calificación promedio para evaluarlos en una escala de 0 a 100, fue de 60.6, siendo reprobados 55 programas de 118, en su desempeño (46.6%); y solo 10 de ellos tiene un desempeño óptimo, el resto presentan opacidad. Sin conseguir un efecto sobre la reducción de la pobreza, ya que según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL ,2010) 65.1% de la población rural vive en la pobreza.

Es importante considerar que la participación ciudadana en la construcción de la agenda pública municipal no ha sido fácil, por lo que el reto es la coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, para solucionar los conflictos y generar negociaciones que permitan en conjunción, la intervención de ellos como promotores de desarrollo y para la generación de una agenda pública y de programas públicos, en ese nivel municipal.

La participación en el contexto político institucional del municipio de San Nicolás de los Ranchos, se registra en un nivel incipiente a pesar de los esfuerzos municipales, en el periodo de 2011-2015. Considerando la configuración institucional (estatus constitucional, autonomía, conflictos, descentralización política y administrativa) y los programas sociales y productivos generados en dicho periodo de gobierno

(identificando programas federales, estatales y municipales), sopesando la dinámica y forma en que las autoridades municipales asumen la participación ciudadana en los programas públicos del municipio.

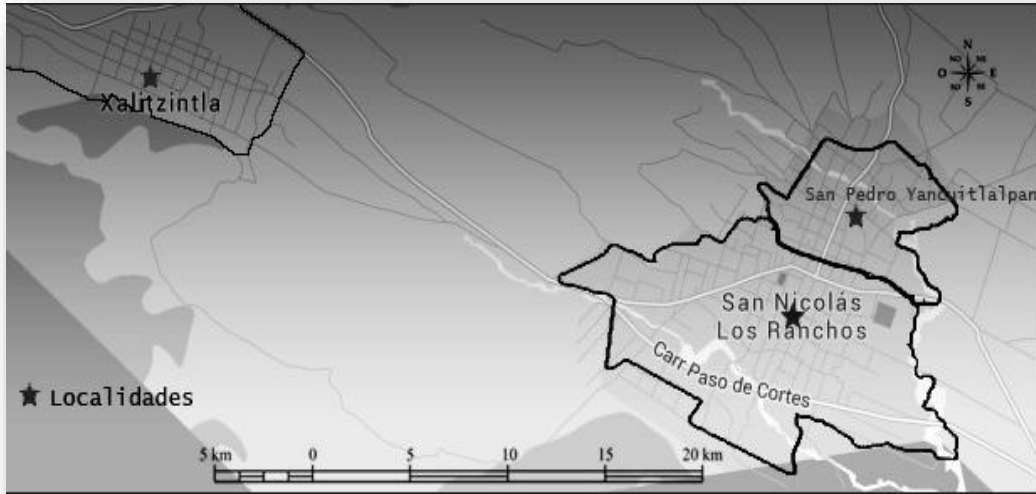
## **2.4 Metodología**

La investigación aprovecha técnicas de recolección y análisis para datos cualitativos, mediante consulta de fuentes secundarias como documentos institucionales, artículos, libros y periódicos, entre otros, y datos primarios de entrevistas semi estructuradas a responsables y/o funcionarios del Ayuntamiento de San Nicolás de los Ranchos del periodo 2011-2015, y la observación no directa de foros, asambleas o consejos.

Las entrevistas realizadas a funcionarios o autoridades del Ayuntamiento fueron en total 15, aplicadas a representantes de las tres principales localidades del municipio, como Presidente Municipal (1), ex Presidente Municipal (1), Regidores de las diversas áreas del municipio (8), Personal administrativo (3) y Seguridad (2).

La Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México (INAFED, 2010), señala que San Nicolás de los Ranchos se localiza en la parte centro este del estado de Puebla, donde sus coordenadas geográficas son: los paralelos 19° 01´ 24´´ y 19° 08´ 30´´ de latitud norte, y los meridianos 98° 28´24´´ y 98° 39´00´´ de longitud occidental, ubicándose entre las cotas 2,500 y 3,000 metros sobre el nivel del mar y de la cota 3,000 metros hacia el poniente de la Sierra Nevada. Es una comunidad eminentemente rural, donde su actividad económica principal es la agricultura y la cantería en piedra volcánica, tiene una población de 10,777, con un grado de marginación municipal alto (SEDESOL, 2013).

**Figura 8. Área de Estudio. Ubicación del Municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla.**



Fuente: Elaboración propia.

## **2.5 Los programas de desarrollo y la participación en el ámbito municipal**

A partir de la descentralización administrativa y con la reforma municipal, el gobierno municipal de San Nicolás de los Ranchos ha tenido en discurso, el juicio de que los ciudadanos formen parte de los asuntos públicos, por lo que la participación ciudadana es considerada como un proceso de inclusión política, económica y social, apreciada como una forma de gobernar, orientada a la apertura de espacios para la expresión de las demandas e intereses de los ciudadanos. El objetivo es la creación de métodos, técnicas y estrategias que busquen políticas de desarrollo de la población, observando las necesidades de los que serán beneficiados, contemplados en cada Plan Municipal de Desarrollo (PMD), tomando como eje el Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo Federal y Estatal. Resultando los ejes de la agenda pública nacional muy ajenos. Un

Estado de derecho y seguridad; una economía competitiva y generadora de empleo; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental, y democracia efectiva y política exterior responsable. Ejes que parecen muy agregados y muy lejanos de los municipios rurales.

Pese a la intentada descentralización administrativa y la reforma municipal, se sigue conservando una tradición federalista con una estructura centralizada, por lo que aún existe una gran dependencia financiera, y un estatus constitucional de autonomía relativa. El municipio de San Nicolás de los Ranchos, si bien tiene una importante presencia por las atribuciones y facultades establecidas, los techos financieros, sus programas de desarrollo y la promoción de la participación ciudadana, expresa lo reducida que llega a ser la administración pública municipal, en un entorno cooptado, por una administración verticalista del gobierno estatal, donde los mecanismos de participación ciudadana se ven restringidos a acciones meramente contemplativas de los programas y beneficios sociales. De ahí que el plan municipal generado desde las estrategias gubernamentales, se imponga sobre el resto de los demás grupos de la población en la lucha por los recursos, los intereses, el control en la toma de decisión, en las estrategias y la práctica de los programas.

En el trabajo de campo se observó que, en el actual gobierno municipal de San Nicolás de los Ranchos, la generación de programas sociales y productivos fomentan la participación ciudadana, mejorando los niveles de vida de la población, aun cuando presentan serias debilidades en su formación y proceso. A continuación, se presentan los programas sociales y productivos del periodo de estudio, considerando si es un

programa surgido a nivel federal, estatal o municipal, a su vez se señala el que presenta mayor, menor o ninguna participación ciudadana.

**Cuadro 11. Programas sociales y productivos de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, 2011-2015**

Programas Públicos Municipales	Programa Social (PS) o Programa Productivo (PP)	Programa Federal (PF), Estatal (PE) o Municipal (PM)	Participación ciudadana
Programa de apoyo a los artesanos	PP	PM-PE	Mayor
Programa de apoyo a las personas adultos mayores	PS	PF	Ninguna
Programa de adquisición de plantas de durazno diamante y tejocote mandarina	PP	PM	Menor
Adquisición de fertilizante químico para el cultivo de maíz	PP	PM	Mayor
Seguro de vida para jefas de familia	PS	PF	Ninguna
Feria del chile en nogada	PP	PM	Mayor

Fuente: Elaboración propia.

Los programas que presentan mayor participación ciudadana y coordinación con la autoridad municipal, tienen como característica:

- Surgir como una necesidad propia de la población local.
- La formación de comités por parte de la población civil para supervisar, apoyar y coordinar el proceso de los programas, con la autoridad local.
- La autoridad municipal contribuye a la difusión (medios locales o estatales) para programas culturales y productivos; y

- La participación ciudadana mancomunado al gobierno local, tiende a corregir acciones de participación política, cívicas, sociales y comunitarias de la población.

En algunos programas como el de “Adquisición de fertilizantes químicos para el cultivo del maíz” y “Programa de adquisición de plantas”, la misma autoridad local busca comprar insumos con diferentes proveedores y precios bajos, y no comprando directamente con el gobierno estatal.

Una de las actividades económicas más importantes es su cantería en piedra volcánica, convertida en artesanías, como los famosos metates, molcajetes, metlapiles, tejolotes, que son ofertados en diversas partes del Estado, este programa surgió de la necesidad de los pobladores, convirtiéndose primeramente en un programa municipal, coordinado y auspiciado por el gobierno local y los ciudadanos, donde la participación ciudadana fue muy alta, y que actualmente entra en los programas estatales de apoyos económicos.

El Festival del Chile en Nogada considerado como un programa productivo del municipio, se inicia en el año 2002 con el apoyo del presidente municipal y algunos ciudadanos, con el propósito de conservar la tradición de su elaboración y comercialización en beneficio de la población, iniciando con esto una promoción cultural y turística para beneficio del municipio. Apoyados por la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC) y el programa de apoyo a las culturas municipales (PACMYC). La participación ciudadana en la actualidad es alta, que en coordinación con la autoridad local funge como difusor cultural.

Es en los programas federales como, el de seguro de vida para jefas de familia y programa de apoyo a personas adultos mayores, donde se presenta una nula participación ciudadana, aunque son programas que son derechos de la ciudadanía.

Si bien la autoridad local reconoce ciertos logros como la participación ciudadana en ciertos ámbitos de toma de decisión, estos programas no han sido la panacea de políticas públicas para reducir la pobreza y marginación de la población de San Nicolás de los Ranchos, por lo que las autoridades enumeran una serie de factores que han propiciado la participación en los programas públicos, considerando cierto incumplimiento en las funciones básicas del gobierno local frente a los ciudadanos.

Actualmente no cuentan con la flexibilidad para lograr cambios que logren en su totalidad, objetivos y metas que se establecen como política local; frente a la rigidez de las reglas de operación estatales, se encuentran imposibilitados para asignar como beneficiarios a personas que no cuentan con una situación jurídica-administrativa, que les permita el reconocimiento legal de la persona como ciudadano, e imposibilita el uso de recursos para beneficiarse de programas públicos. Gran parte de la población de San Nicolás de los Ranchos no cuentan con títulos de propiedad y documentación personal que avale su situación jurídica-administrativa.

La asignación de apoyo para las familias a través de los “Huertos familiares de traspatio”, no prosperaron debido a las preguntas tan personales que se hacía a la población, incluso si en los cuestionarios socioeconómicos respondían que tenían televisión por cable o teléfono, ya no eran considerados aptos para acceder a estos beneficios públicos.

Cuando ocurren desastres naturales como granizo y sequías, el gobierno evita la responsabilidad de apoyo, asignando la responsabilidad a las aseguradoras, por lo que muchos productores se ven imposibilitados del reclamo, ante los requisitos y criterios de este. La mayoría de los paquetes que utilizan las aseguradoras son dirigidos al maíz y frijol únicamente, lo que representa pérdidas económicas para las familias que sobreviven a través de sus fuentes agrícolas, y otras fuentes impulsadas por la pluriactividad.

El número de artesanos ha disminuido considerablemente, pese al programa de apoyo a los artesanos, debido a la baja rentabilidad que representa, mientras que el trabajo invertido en ella es considerable.

La situación jurídica-administrativa exigida por los programas, ha propiciado que muchas personas no participen en los problemas que responden a sus necesidades, que aquejan a la comunidad, por lo que la autoridad se encuentra rebasada para generar en los ciudadanos confianza social, incluso cuando se trata de organizarla para procesos electorales.

Las políticas de descentralización en la toma de decisiones locales por el gobierno local, se considera que aún son ineficientes porque muchas de las decisiones son tomadas por el gobierno central y los partidos políticos, sobre todo cuando se trata de recursos financieros y poder de decisión, dejando de lado la participación de los ciudadanos.



## **2.6 Conclusión**

Si bien algunos de los programas públicos de San Nicolás de los Ranchos, han surgido de la participación ciudadana coordinada por la autoridad municipal, esta ha beneficiado a muy pocas personas, debido al estatus jurídico-administrativo en la que se encuentra la mayor parte de la población. En cuanto a los programas federales se siguen orientando a la asistencia social para mantener la estabilidad política, que se alejan de la intención de fortalecer los niveles de participación y gestión de la población con la autoridad municipal, para instrumentar programas de desarrollo.

La escasa descentralización por parte del municipio de San Nicolás de los Ranchos, sigue propiciando una dependencia vertical con el gobierno estatal y federal en la toma de decisiones, lo que implica una relación estado-sociedad limitada por la escasa representatividad de los actores sociales del municipio, lo que favorece a que persistan las condiciones de pobreza y marginación, frente a una reducida participación ciudadana.

## **2.7 Literatura citada**

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. 2014. Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33. <http://sfia.guanajuato.gob.mx/ramo33/pdf/2014/210108lineamientos-entrega-ramo33.pdf>

Bourgon, J. 2009. Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo. La modernización de la Administración Pública en México. Revista de

Administración Pública. 120(3): 35-74.

[http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap120.pdf](http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap120.pdf).

Cabrero, E. 2000. Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México. CIDE. México. 62 p.

CONEVAL, 2010. Informe de pobreza en México, el país, los estados y sus municipios, 2010.

[https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Informe\\_de\\_Pobreza\\_en\\_Mexico\\_2010.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf)

Delgado, G. 2007. Historia de México Vol. II. De la era revolucionaria al sexenio del cambio. Pearson Educación. México. 648 p.

Diario Oficial de la Federación. 1999. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México. Tomo DLV, 17(1-25).  
<http://legismex.mty.itesm.mx/progs/p-feder.pdf>.

García, R. 1994. Retos y perspectivas de la administración municipal en México. Gestión y Política Pública. 3(2): 399-449.

INAFED, 2010. Instituto para el Federalismo y el Desarrollo. Enciclopedia de los Municipios y delegaciones de México. SEGOB. México.

INEGI, 2005. Censo de población y vivienda 2005. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Jiménez, M. 1992. Programa Nacional de Solidaridad: una nueva política. El cotidiano. 8(49): 49-57.

Maldonado M. 2007. Soberanía Municipal. Foro temático sobre Federalismo, Guadalajara. Documento.

OCDE, 2007. Estudios de política rural México. OCDE. México. 184 p.  
<http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf>

Olmedo, R. 1992. Democracia Electoral y Democracia Participativa. IFE. México. 59 p.

Olivos, J. 2010. La democracia participativa en México. Congreso Iberoamericano de derecho electoral. Nuevo León.  
<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/olivoscamposjoserene.pdf>

Pineda, L. 2001. El municipio mexicano. La reconceptualización del municipio rural e indígena. Fonte. México. 56 p.

Rousseau J. J. 1999. El contrato social o principios de derecho político. Editado por elaleph.com. Argentina.  
<http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>

Sánchez, J. 2009. La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. Espacios Públicos. 12(24): 8-31.

SEDESOL, 2013. Catálogo de localidades.  
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=21&mun=138>

Vergara, S. y Hevia, F. 2012. Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP). Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. (215): 35-67.

## CAPÍTULO III

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO RURAL EN SAN NICOLÁS DE LOS RANCHOS, PUEBLA

*Mota-Vargas José Alejandro*<sup>13</sup>  
*Escobedo-Garrido José Sergio*<sup>14</sup>  
*Ramírez-Valverde Benito*<sup>15</sup>  
*Macías-López Antonio*<sup>16</sup>  
*Sánchez-Hernández Miguel*<sup>17</sup>  
*Rodríguez-Escobedo Francisco José*<sup>18</sup>

#### RESUMEN

#### CITIZEN PARTICIPATION IN PUBLIC POLICY FOR RURAL DEVELOPMENT IN SAN NICHOLAS RANCHOS, PUEBLA

En este estudio se analiza la participación ciudadana en los programas públicos, en su diseño y operación, en el municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, México, como un mecanismo para la promoción del desarrollo rural. La participación se consulta desde la percepción y las actitudes de la población civil hacia los programas públicos. El trabajo propone un índice para medir la participación

---

<sup>13</sup> *Estudiante de doctorado. Programa de Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla. Carretera Federal México-Puebla km 125.5, Santiago Momoxpan, Municipio de San Pedro Cholula, Puebla, México. C. P. 72760. Correo electrónico: joalmova@hotmail.com*

<sup>14</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, campus Puebla, México. Correo electrónico: seresco@colpos.mx. Dirigir correspondencia.*

<sup>15</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: bramirez@colpos.mx*

<sup>16</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: mantonio@colpos.mx*

<sup>17</sup> *Profesor Investigador del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México. Correo electrónico: msanchez@colpos.mx.com*

<sup>18</sup> *Profesor investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. francisco.rodriguezesc@correo.buap.mx.*

Recibido en enero de 2017, estatus en dictamen de aceptación, revista confines.

ciudadana en cuatro dimensiones, política, cívica, social y comunitaria. Con la finalidad de identificar y valorar esas dimensiones que expliquen el nivel de participación de la ciudadanía en la política pública municipal. La línea teórica se soporta en los temas de políticas públicas y democracia participativa. La investigación se aborda como estudio descriptivo, con un enfoque mixto, a partir de una muestra de 142 cuestionarios aplicados a la población mayor de 18 años, beneficiaria o no beneficiaria de programas públicos. Los resultados indican que el actual proceso de ejecución de los programas públicos, no responde totalmente a las necesidades de la población, con lo que restringe la participación de los ciudadanos. El IPC resulto de 42% en el municipio, registrando mayor participación en Santiago Xalitzintla (50%), en relación con San Nicolás de los Ranchos (39.9%) y de San Pedro Yancuitlalpan (36.8%). Las dimensiones cívica y comunitaria de la participación la valoran los ciudadanos, de mejor manera que las dimensiones política y social de la participación.

**PALABRAS CLAVE:** Participación, medición, índice.

## **ABSTRAC**

This study analyzes citizen participation in public programs, in their design and operation, in the municipality of San Nicolas of the Ranchos, Puebla, Mexico, as a mechanism for the promotion of rural development. Participation is consulted from the perception and attitudes of the civilian population towards public programs. The work was justified by the proposal of n index to measure citizen participation in different dimensions, political, civic, social, and community. In order to identify elements that explain the level of participation of citizens in municipal public policy.

The theoretical line is supported in the topics of public policies and participatory democracy. The research is addressed as a descriptive study, with a mixed approach, based on a sample of 142 questionnaires applied to the population over 18 years of age, beneficiary or not beneficiary of public programs. The results indicate that the current process of public agenda for the identification, design and operation of programs in rural areas, restrict the participation of citizens and therefore, does not respond to their needs. The civic and community dimensions of participation are valued by citizens, in a better way than the political and social dimensions of participation.

**KEYWORDS:** Participation, measurement, index.

### **3.1 Introducción**

En los últimos 30 años, la importancia de la participación ciudadana en México ha sido uno de los principales temas ante la crisis de las Instituciones, las demandas sociales crecientes y el subdesarrollo y pobreza que se observa en las comunidades rurales. De ahí el interés de revisar los procesos de participación ciudadana en la instrumentación de políticas públicas, por su implicación en los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos, ya que durante los últimos sexenios presidenciales se les ha dado mayor énfasis a programas dirigidos a la asistencia social, más que al desarrollo de proyectos productivos, avalados por la participación ciudadana, que generen riqueza e ingresos.

Resultado de las reformas estructurales surgidas a partir de los ochenta y noventa por la crisis de la deuda externa, y al cambio de paradigma del estado de bienestar

al estado neoliberal y subsidiario, la política pública impactó no solo el espacio urbano, sino principalmente el bienestar del espacio rural. Este espacio alberga el 22.2% de la población total del país (Instituto Nacional de Geografía e Informática [INEGI], 2015), que territorialmente en su mayoría es rural 80% (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2007), lo que está generando mayor marginación, aumento del desempleo, emigración e inseguridad, exclusión social e incremento de la pobreza (65% de la población), como lo señala el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011).

Desde la década de 1990 y como respuesta al incremento de la pobreza en los espacios rurales, Roque (2016) señala que el Estado proveyó de financiamiento público a pequeños proyectos locales, se incentivó la participación de los actores involucrados en la solución de problemas básicos de la agenda pública de los municipios, con el fin de promocionar una institucionalidad local descentralizada y fomentar el desarrollo rural. Si bien, los éxitos y fracasos no redujeron el fenómeno de pobreza, si consolidó una reforma de Estado generadora de leyes administrativas condicionadas por el mercado, donde el fin primordial es la productividad, las condiciones de competencia efectiva, que lejos de ayudar a mitigar el empobrecimiento de los espacios rurales, propicio que los ciudadanos se convirtieran en consumidores y sujetos de una relación desigual con lo urbano. Actualmente en el tema de la democracia y la reconfiguración del desarrollo de la esfera pública y la multiplicidad de poderes, Pattanasio (2014) señala que la sociedad civil tiene la facultad de participar en la instrumentación de políticas públicas y la realización de esfuerzos para crear mecanismos de monitoreo y



evaluación, con base en resultados, no solamente por parte del gobierno en turno, sino de las organizaciones internacionales, la academia, y la sociedad civil. Ello con la intención de generar un impulso al surgimiento y sustento de las iniciativas locales para el desarrollo rural, y las fases y actuaciones para el despliegue de actividades generadoras de crecimiento, desarrollo y empleo productivo (Alburquerque, 1997).

Si bien, durante los últimos años la sociedad civil se ha desarrollado y organizado en sus formas de expresión, la participación ciudadana en México se considera aún como un aspecto instrumental, y no como un componente estratégico de transición y de gobernabilidad democrática (Delamaza y Ochsenius, 2006). Es necesario señalar que, particularmente en el Estado de Puebla las formas de expresión de la participación ciudadana se establecen en su Constitución local, a través de los derechos de los ciudadanos para participar en el referéndum, al plebiscito y la iniciativa popular (Congreso del Estado, 2009). En este trabajo se analizan las opiniones y apreciaciones de la población civil beneficiaria y no beneficiaria de programas públicos, acerca de la participación ciudadana en el municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, en un contexto de políticas públicas y, de democracia participativa, durante el periodo 2011-2015. Para su valoración se construye un índice de participación, a partir de cuatro dimensiones de la participación ciudadana, es decir, participación política, participación cívica, participación comunitaria y participación social.

### **3.2 Participación ciudadana, políticas públicas y democracia participativa**

La participación ciudadana se ha considerado en los últimos años como un elemento discursivo en la oratoria política del país, por su incorporación en los distintos programas de gobierno. Desde la modernización de la Administración pública en los ochentas, hasta el proceso de descentralización del Estado mexicano. Diversos autores como Velásquez y González (2003, p. 180), Ziccardi (2008, p. 131) han señalado y particularmente Villareal Martínez (2009, p. 33), que la participación ciudadana

*“sea un proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político”.*

Sea de manera institucionalizada, incentivando y reglamentando la intervención de la sociedad en los asuntos públicos, o autónoma, que no es organizada desde las instituciones gubernamentales, de ahí que Rabotnikof (2008) considere que el ámbito de la participación ciudadana es lo público-social, y no se reduce a lo Estatal o partidario, dado que también lo público es constituido por el espacio de participación ciudadana en “*todo*” asunto y acciones de interés general.

Existen tipologías que tratan de sistematizar la participación ciudadana, en sus características, su origen o en sus resultados, en su dinámica, alcance e intensidad, que indirecta o directamente influyen en las decisiones y la acción del gobernante,

inciendiando sobre la definición de la agenda pública en el contexto de las políticas públicas.

Olmedo (1986) considera tres tipos básicos: la participación política; la participación comunitaria y la participación social. Para Cunill (1997) son la participación social, la participación comunitaria, la política y la ciudadana. Por otro lado, Vergara y Hevia (2012) y Águila (2004) consideran la participación cívica como otro elemento que debe integrarse para los tipos de participación ciudadana, por lo tanto, es posible agrupar los tipos de participación ciudadana en las siguientes dimensiones:

- Participación Política. Se caracteriza por el ejercicio del derecho político de votar y ser votado por aquellos ciudadanos mayores de dieciocho años, que cumplen con los requisitos legales para hacerlo o para participar en la organización de las elecciones.
- Participación Cívica. Caracterizada por el respeto a las normas sociales tanto escritas como no escritas para la construcción de confianza social y la cohesión social. El acatamiento de las normas sociales de convivencia es un factor fundamental de protección y contención, frente a la violencia.
- Participación Comunitaria. Se caracteriza por la participación de las personas en procesos relacionados con el derecho de petición a la autoridad local, para la solución de problemas de la comunidad y cuenta con el reconocimiento legal de la persona, como ciudadano.
- Participación Social. Se refiere a conductas de participación asociativa y tiene que ver con el hecho de sumarse a la actuación de un grupo de personas, que no sean el Estado, donde se comparten intereses y objetivos iguales o

similares en relación al tema que convoca en busca del beneficio individual o colectivo.

Así, los tipos de participación ciudadana bajo el primer supuesto del enfoque de las políticas públicas plantea que, el estado debe propiciar la participación y corresponsabilidad ciudadana en las diferentes fases de las políticas públicas que se lleven a cabo (Rodríguez, 2015) y, de acuerdo con Rabotnikof, con la inclusión de los grupos organizados de la sociedad civil en los asuntos públicos de interés general. Con la finalidad de generar mecanismos y procedimientos que permitan la eficiencia, la eficacia y transparencia de las acciones de gobierno en todos sus niveles, local, estatal y federal.

Si bien la participación ciudadana en los modelos democráticos se pueden sustentar en varias teorías, es en las teorías deliberativas que tienen como origen al pensamiento de Habermas, para quien el elemento central del proceso democrático, es el procedimiento de la política deliberativa, donde los ciudadanos son portadores de un espíritu cooperativo para construir una opinión pública libre, propositiva, responsable, organizada e informada, dispuesta a participar en la deliberación y la adopción de decisiones públicas.

Esta teoría, da pie a la construcción de una democracia participativa, que Duverger (1980) la señala como una colaboración entre los ciudadanos y sus representantes que, a través de la iniciativa popular en la petición, que formulan un determinado número de ciudadanos sobre un proyecto de ley, y el referéndum donde los ciudadanos se manifiestan mediante el sufragio universal, si aceptan o rechazan una ley proveniente del gobierno. En este escenario la participación ciudadana,

sustentada en el principio de soberanía popular, debe permear la relación entre el gobierno y la sociedad para el tratamiento de los problemas de una colectividad y su transformación, donde los ciudadanos tienen el derecho de participar en las decisiones públicas.

Font (2001) señala que, para incorporar la participación ciudadana en las decisiones públicas, es necesario un ciudadano informado, activo, coherente, que en las sociedades occidentales representan expresiones minoritarias, a pesar del incremento del nivel educativo y de la acción de los medios de comunicación, por lo que, la participación se ejerce de manera desigual y carece de carácter asociativo. A pesar de ello lo que interesa es que, los ciudadanos participen en las decisiones públicas, que se produzca un continuo de formas democráticas, y que la participación ciudadana se verifique en todos sus ámbitos, tanto político, civil, comunitario y social, que reivindique el principio de que el poder dimana del pueblo, es decir, “un gobierno del pueblo, hecho para el pueblo, por el pueblo y responsable ante el pueblo” (Lijphart, 2000, p. 13). Considerando que incorporar la participación ciudadana en la democracia, va más allá de la noción de Estado y de elecciones.

Toda vez que México es territorialmente rural, la participación ciudadana local conlleva a plantear la posibilidad de vivir mejor a través de instrumentos y políticas públicas de gestión, dirigidos a estimular el aprovechamiento de los recursos locales, endógenos, e impulsar nuevos estilos de desarrollo rural basados en las potencialidades de las áreas rurales, para el combate de la pobreza, de manera participativa. De aquí la importancia de conocer, caracterizar y valorar la participación de la ciudadanía en las propuestas de programas de desarrollo y de la

misma agenda pública en el municipio, para asegurar que responda a esas necesidades de la población, en esos contextos rurales.

En este trabajo la participación se identifica a través de las actitudes y percepciones de los individuos ante el ejercicio de los programas oficiales, que es expresado por el individuo, en el sentir de los valores sociales de la comunidad (Thomas y Znaniecki, 1927). Concibiendo que las actitudes reflejan la forma de actuar y de ser, de reaccionar a partir de las experiencias y orientaciones de los individuos, expresándose en sentimientos a favor o en contra de una situación social. Ello se considera como una manera de valoración hacia un objeto, persona, tema o situación, que va del agrado al desagrado (Fazio, 1989) y (Zimbardo y Leippe, 1991). La percepción entendida como un proceso de uso de la información y representaciones que definen la manera en que los ciudadanos valoran su medio físico y social, en el que se desenvuelven (Arias, 2006; Atar, 2010). Con ello se estima la valoración que hace la población civil, de la participación ciudadana en los programas, en la democracia y en el desarrollo rural.

### **3.3 Metodología de la investigación**

La investigación se realizó en el municipio de San Nicolás de los Ranchos en el estado de Puebla, considerando sus tres principales localidades: Santiago Xalitzintla, San Pedro Yancuitalpan y San Nicolás de los Ranchos. Se trata de comunidades eminentemente rurales, donde su actividad económica principal es la agricultura y la cantería en piedra volcánica, tienen una población de 10,777

habitantes, con un grado de marginación municipal alto, y una población mayor de 18 años que representa el 58.23 % de la población, es decir, 5,677 personas.

Con el objetivo de estimar el nivel de participación ciudadana del municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla, se realizó una investigación explicativa, con aportes cuantitativos y cualitativos, por lo que el método es no experimental, empleando la encuesta estadística y la entrevista no estructurada.

La muestra siguió el modelo aleatorio simple para la población mayor de 18 años beneficiaria o no beneficiaria de programas públicos. Se aplicaron 142 cuestionarios, como instrumento de recolección de datos en las tres localidades, con entrevistas realizadas durante los meses de enero a abril de 2015. Muchas de las preguntas aplicadas exploran la opinión y apreciación de la población civil, durante el periodo 2011-2015.

El instrumento de recolección de datos contempla cuatro secciones: a) el perfil socioeconómico de la población beneficiaria y no beneficiaria de programas públicos; b) la opinión de la población beneficiaria o no beneficiaria de programas públicos que participa en torno a los tipos, mecanismos o formas de la participación ciudadana; y c) la apreciación en torno a la participación ciudadana, democracia y el desarrollo rural de la población civil beneficiaria o y no beneficiaria de programas públicos. Finalmente permitieron la construcción de un índice de participación ciudadana en sus cuatro dimensiones, política, cívica, comunitaria y social. La escala de investigación es de tipo Likert y preguntas dicotómicas, donde los entrevistados expresan su grado de concordancia, en relación a un conjunto de

ítems o afirmaciones. Los datos estadísticos fueron tratados en el software estadístico SPSS versión 15.0.

Un indicador compuesto es una representación simplificada, resumida, del comportamiento de un concepto multidimensional, generalmente expresado en términos numéricos. Por lo regular es expresado como una función de una o más variables que, en conjunto, miden las características de un individuo o un grupo social. En este estudio el indicador se define con un grupo de variables que identifican la situación que guarda la participación ciudadana, operacionalizada con un grupo de variables que lo convierten en una situación multidimensional (Schuschny y Soto, 2009). Ello requiere de una definición clara del propósito que se desea, de la identificación y operacionalización del concepto de participación y de la disponibilidad de información.

Para la construcción del índice, fue propicio elaborar primeramente la matriz de indicadores, agrupados por cada una de las dimensiones mencionadas, la cual es la base analítica para la creación de la medida resumen a la que se quiere llegar.

### Cuadro 12. Matriz de Indicadores

Dimensión	Operacionalización Variables	Indicador (%) (porcentaje de la población)
Política	Participación en los procesos electorales y movimientos políticos.	I <sub>1</sub> . que siempre o regularmente sale a votar en elecciones públicas I <sub>2</sub> . que participa en actividades o reuniones de algún partido o movimiento político I <sub>3</sub> . que siempre o regularmente ha participado como observador electoral o representante de casilla
Cívica	Construcción de confianza y cohesión social que busca el bien común.	I <sub>4</sub> . que siempre o regularmente ha donado alguna vez alimentos, medicinas y/o ropa en caso de desastre I <sub>5</sub> . que ha participado como voluntario en alguna actividad a beneficio de la comunidad I <sub>6</sub> . que siempre o regularmente le molesta ver cuando alguien más tira el agua, basura, o no toma cuidado de las áreas verdes I <sub>7</sub> . que siempre o regularmente se fija que al comprar un producto no sea perjudicial para la ecología I <sub>8</sub> . que deposita su confianza o mucha confianza en los vecinos para la solución de problemas en la comunidad I <sub>9</sub> . que deposita su confianza o mucha confianza en la organización social para la solución de problemas en la comunidad



Cuadro 12, continuación

Dimensión	Operacionalización Variables	Indicador (%) (porcentaje de la población)
Comunitaria	Situación jurídico-administrativa que facilita la participación	I <sub>10</sub> . que cuenta con documentación suficiente para realizar trámites que le permitan acceder a programas públicos I <sub>11</sub> . que ha solicitado alguna vez información sobre programas públicos I <sub>12</sub> . que siempre o regularmente ha participado en el proceso para la formación de algún programa social y/o productivo I <sub>13</sub> . que ha participado en alguna de las etapas de algún programa público I <sub>14</sub> . que conoce quien realiza la etapa de la planeación de un programa público I <sub>15</sub> . que conoce quien realiza la etapa de la administración de un programa público I <sub>16</sub> . que conoce quien realiza la etapa de designación de beneficiarios de un programa público I <sub>17</sub> . que conoce quien realiza la etapa de distribución de los recursos de un programa público I <sub>18</sub> . que siempre o regularmente se ha organizado con otras personas afectadas por algún problema I <sub>19</sub> . que siempre o regularmente asiste a manifestaciones, plantones, marchas, protestas o paros no relacionados con partidos políticos y/o elecciones I <sub>20</sub> . que siempre o regularmente ha asistido a reuniones y/o actividades con organizaciones comunales, vecinales, colonos o condóminos durante los últimos años
Social	Sumarse a un grupo de personas que no sean el Estado en donde se comparten intereses y objetivos en busca del beneficio común.	I <sub>21</sub> . que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en iniciativas populares I <sub>22</sub> . que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en asambleas populares I <sub>23</sub> . que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en agendas ciudadanas I <sub>24</sub> . que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en actividades cívicas I <sub>25</sub> . que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en actividades partidistas I <sub>26</sub> . que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en asambleas populares en actividades religiosas I <sub>27</sub> . que, con una escala de alta y media preferencia, participaría en actividades deportivas

Fuente: Elaboración propia

El índice aquí propuesto, es una medida resumen de las cuatro dimensiones referidas en los anteriores párrafos, utilizando ponderadores equivalentes (0.25) para cada una de ellas, dado que, para fines del presente estudio representan la misma importancia. A continuación, se anuncian las respectivas fórmulas:

$$D_j = \frac{(\sum I d_j) (w_j)}{n_j}$$

Donde:

$D_j$ , es la dimensión j-ésima que compone al índice;  $Id_j$ , es el indicador j-ésimo agrupado en su dimensión, los cuales están medidos en una escala porcentual;  $w_j$ , es el peso específico asignada a la dimensión; y  $n_j$ , es el número total de indicadores por dimensión.

Una vez teniendo las dimensiones asignadas, se procedió a la construcción del índice, el cual es la sumatoria de todas sus dimensiones.

$$IPC = \sum D_j$$

$$IPC = D_{política} + D_{cívica} + D_{comunitaria} + D_{social}$$

**Cuadro 13. Sustitución por dimensiones**

Dimensión	Peso específico	Sustitución
Política	0.25	$D_3 = \frac{(\sum Id_{1...3}) (w_{0.25})}{3}$
Cívica	0.25	$D_6 = \frac{(\sum Id_{1...6}) (w_{0.25})}{6}$
Comunitaria	0.25	$D_{11} = \frac{(\sum Id_{1...11}) (w_{0.25})}{11}$
Social	0.25	$D_7 = \frac{(\sum Id_{1...7}) (w_{0.25})}{7}$
IPC	1	$D_1 + D_2 + D_3 + D_4$

**Fuente: Elaboración propia.**

En el cuadro anterior, queda definida la estructura del índice, el cual puede ser aplicado para cualquier grupo específico, como pueden ser las localidades (espacios) o grupos de género, edad. La escala final de valoración va del 0 al 100 por ciento, siendo el 100 una participación ciudadana perfecta y 0 una participación nula.

La fórmula ajustada queda de la siguiente manera:

$$IPC_i = \sum_{i=1} D_{ij}$$

Donde el IPC es aplicado a cualquier i-ésima observación.

### **3.4 Resultados**

El Plan Municipal de Desarrollo de San Nicolás de los Ranchos (PDM, 2014-2018) señala que los ciudadanos forman parte de los asuntos públicos en la elaboración de la agenda de gobierno, por lo que la participación ciudadana es considerada como un proceso de inclusión política, económica y social, orientada a la apertura de espacios para la expresión de las demandas e intereses de los ciudadanos. Aún con la descentralización administrativa y la reforma municipal, sigue prevaleciendo una tradición federalista, con una estructura y funcionalidad poco descentralizada, existiendo una gran dependencia financiera, y un estatus constitucional de autonomía no real, donde la participación ciudadana es reducida, por una administración verticalista del gobierno estatal.

Para Pineda (2001) las acciones y programas no se diseñan a partir de consensos con la población, ya que se la ve como un suministrador de información únicamente, por lo que las autoridades municipales a pesar de sus facultades constitucionales, se encuentran en una situación de indefensión frente a la legislatura estatal y de presión desde la población local.

Además, conforme a Velásquez y González (2003), los mecanismos de participación ciudadana en muchos casos son percibidos como acciones meramente instrumentales, orientadas al control y la adaptación social de los más

vulnerables, por lo que las acciones participativas se demarcan como estrategias gubernamentales para contener el descontento social, en el que el beneficiario es solamente un receptor pasivo de los programas y beneficios sociales de las instituciones públicas, olvidando que los sujetos son portadores de derecho para la acción colectiva.

Si bien, la población del municipio considera que ha participado en algunas etapas básicas para la formación de programas públicos, ya sea en la incorporación a la agenda, en el diseño, en la implementación, en la evaluación, o en varias etapas a la vez, siguen presentándose limitantes oficialistas de la población en general, como son, los requisitos documentales legales, administrativos e institucionales que limitan su acceso a dichos programas, pese a su interés; por la falta de escrituras de propiedad, credencial de elector, cuentas bancarias, comprobante de servicios (agua, luz, teléfono), incluso por carecer de referencias personales.

### 3.5 Resultados socioeconómicos

De las 142 personas encuestadas, 94 son beneficiarios de programas públicos y 48 no. En el siguiente cuadro 14 se muestran las características de ambos grupos.

**Cuadro 14. Características socioeconómicas de la población beneficiaria y no beneficiaria de programas públicos**

Descripción	Beneficiarios de programas públicos (%)	No beneficiarios de programas públicos (%)
Vivienda propia	83.80	77.0
Vivienda en arriendo	16.20	23.0
Empadronado	28.87	22.9
No empadronado	71.13	77.1

Cuadro 14. Continuación . . .

Descripción	Beneficiarios de programas públicos (%)	No beneficiarios de programas públicos (%)
Escrituras de casa	27.46	16.6
Recibos (de luz, agua y teléfono)	24.65	47.9
Constancias de posesión de predio	47.89	35.5
Ingresos provenientes de la agricultura	40.85	18.7
Ingresos provenientes del comercio	38.00	36.5
Ingresos provenientes de algún oficio	13.38	20.0
Ingresos provenientes de otra actividad	7.77	24.7
Originario de la localidad de San Nicolás de los Ranchos	42.25	62.5
Originario de la localidad de Santiago Xalitzintla	29.60	12.5
Originario de la localidad de San Pedro Yancuitalpan	28.15	25.0
Mujeres	36.0	56.2
Hombres	64.0	43.7
Franja de edad de los entrevistados	18-78	19-74
Franja de edad representativa	Entre 20 y 40 años (62.7%)	Entre 20 y 40 años (85.4%)
Educación menor a 6 años	48.59	25.00
Educación mayor a 6 y menor a 9 años	16.20	14.58
Educación mayor a 9 años	35.21	60.42

**Fuente: Elaboración propia en base a los 142 entrevistados.**

La mayor parte de la población de beneficiarios y no beneficiarios de programas públicos del municipio no cuenta con escrituras de propiedad y documentos que den seguridad legal y administrativa, su participación en programas se ve limitada por ello. Además, se presentan condiciones de pluriactividad, ante la falta de recursos económicos para complementar los ingresos agrícolas, por los cambios o reconfiguración de los procesos del medio rural. La baja educación de los no beneficiarios, conlleva a que la unificación de intereses individuales con ánimos de

perseguir un fin común, limiten la magnitud de la participación de aquellos con quienes están socialmente ligados. En los no beneficiarios, la educación mayor a 9 años (60.4%) y el rango de adultos jóvenes (85.4%), y que 24.8% son estudiantes, tampoco garantiza la participación ciudadana. Los estudiosos de la política mencionan que existe un gran desinterés e indiferencia de los jóvenes hacia la participación, principalmente política, ya que este sector no cree en los gobernantes. Lo anterior queda demostrado en la segunda Encuesta Nacional de la Juventud (2005), en la cual se registró que el 22.3% de los jóvenes muestran un interés nulo por la política y las elecciones; el 38.0% dice no estar interesado en ver noticias sobre política. La razón argumentada fue que los políticos no eran honestos.

### **3.6 La participación ciudadana en los programas públicos**

Del total de los encuestados, 92.2% señaló que actualmente cuenta con documentación suficiente para acceder a programas públicos, hay que enfatizar que la autoridad señala que, a partir del segundo semestre del 2013, el Ayuntamiento de San Nicolás de los Ranchos ha otorgado constancias de posesión o de predio a 47.9% de los habitantes, con la finalidad de que estos accedan a los distintos programas sociales y productivos. Antes del segundo semestre del 2013, al no contar con escrituras de propiedad, ni constancias de posesión o de predio, imposibilitaban su acceso y participación a dichos programas. En el municipio se espera fomentar la participación ciudadana en el ámbito del gobierno local, a través de cuatro estrategias principales enunciadas por la propia administración local.

- Regularización administrativa, que permita a la población obtener constancias de posesión de propiedad, que junto con las diversas identificaciones que se puedan presentar (IFE, cartilla), permita ser ciudadano de pleno derecho, y acceder a los beneficios de recursos comunitarios y a la participación en el espacio público. Lo que fomentaría la participación comunitaria.
- Relacionar, gobierno local y ciudadanos con el fin de fomentar la corresponsabilidad y la participación ciudadana, fomentando la participación política.
- Incorporando iniciativas populares, asambleas, agendas ciudadanas, actividades cívicas, actividades partidistas, actividades religiosas y deportivas.
- Fomentando la participación cívica, mediante la donación de alimentos, medicinas, y/o ropa en caso de desastres, voluntarios para beneficio de la comunidad, para el cuidado del agua, de las áreas verdes y la contaminación, para la construcción de confianza y cohesión social, para el bien común.

Un buen porcentaje (66%) ha solicitado información a alguna oficina de gobierno sobre programas públicos para algún fin social, colectivo o comunitario, solo 45% ha participado ocasionalmente en el proceso para la formación de algún programa público del municipio; mientras que 21.2% ha participado regularmente y 33.8% no lo ha hecho. Se llevó a cabo un análisis de frecuencia para conocer los mecanismos de participación ciudadana en que se han organizado los ciudadanos para dicho proceso. El cuadro 15 muestran los porcentajes de los que han participado; las

frecuencias de respuestas más altas, es la organización a través de la reunión de vecinos (16.2%), Organización de vecinos con toda la comunidad (15.5%), y la organización de vecinos, toda la comunidad, autoridades y otros (productores, contra desastres o eventos religiosos) (9.2%).

**Cuadro 15. Organización de los ciudadanos en base a grupos en los programas públicos del municipio**

<b>Variables</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
Organización con autoridades	5	3.5
Organización a través de reunión de vecinos	23	16.2
Organización a través de reuniones en la comunidad	2	1.4
Organización Otros (productores, desastres, religiosos)	3	2.1
No ha participado	49	34.5
Organización con autoridades y reunión de vecino	4	2.8
Organización con autoridades y la comunidad	5	3.5
Organización de vecinos y de la comunidad	22	15.5
Organización de vecinos y otros	2	1.4
Organización con autoridades, vecinos y con la comunidad	9	6.3
Organización de vecinos, la comunidad y otros	5	3.5
Todas las anteriores	13	9.2
Total	142	100.0

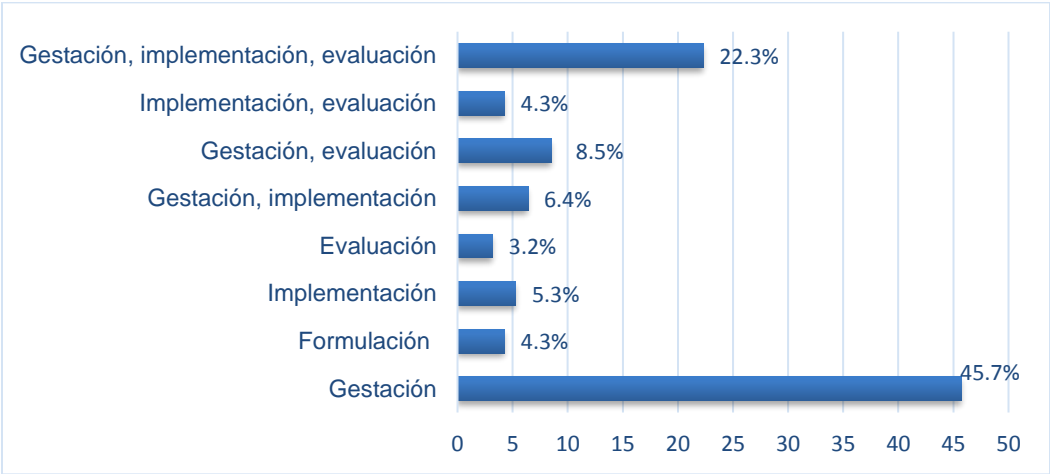
**Fuente: Elaboración propia.**

La organización de la sociedad con la autoridad, para los procesos de programas públicos para la solución de problemas que aquejan a la comunidad, sigue siendo variada y reducida (3.5%), de ahí las limitaciones de los programas públicos, cuya pretensión es funcionar como políticas públicas, incurren en fallas en algunas de sus fases básicas, ya sea en la incorporación a la agenda, en el diseño, en la implementación o en la evaluación.



Pese a esto, si se considera que la sumatoria de todos los que participan en sus diferentes formas son 65.5% y los que no participan (34.5%), es el nicho de probabilidad subjetiva de la participación que, el gobierno local puede utilizar a través de estrategias, para generar confianza racional en términos de costo-beneficio y de compromiso moral, coincidente con Casson (1997). Lo que conllevaría a la realización de acciones en beneficio de la comunidad, por lo que el resultado es lo suficientemente alto para establecer alguna forma de cooperación entre los diversos agentes.

Se llevó a cabo un análisis de frecuencia confirmatorio de la participación ciudadana en las etapas básicas de los programas, la siguiente figura 9, muestra esa relación de los que participan en los procesos para la formación de programas públicos, en las diferentes etapas.



**Figura 9. Participación ciudadana en las etapas de las políticas públicas de San Nicolás de los Ranchos.**

**Fuente: Elaboración propia.**

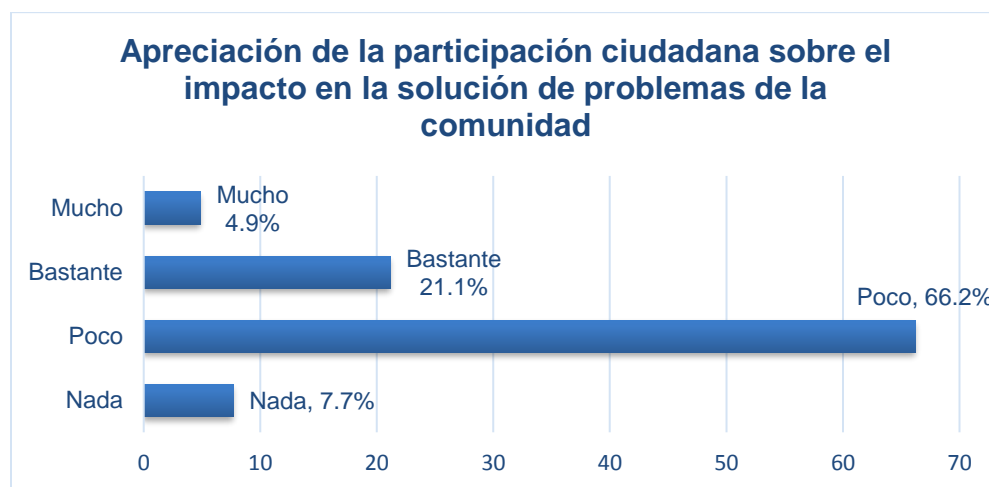
Del total de la población beneficiada de programas públicos encuestada, el mayor porcentaje se encuentra en la gestación del programa con 45.7%, seguida de la

población que participa en la gestación, implementación y evaluación (22.3%). Esto indica que la intervención de los ciudadanos en las decisiones relativas al programa y a su aplicación sigue siendo baja, se concentra en acciones de inicio de un problema público a resolver, pero que dejan las diferentes acciones de implementación y evaluación, a los actores del sistema político-administrativo. Ortega (2007), señala que miramos muy poco la parte de la ejecución, por lo que este nivel intermedio de toma de decisión es de vital importancia, es el camino entre la fase de diseño a la implementación, por lo que los grupos que influyen directamente en esta fase de las políticas, no están bien identificados, ni conocen los recursos ni las formas en las que se operan, y el proceso de la formulación, no está desligado, ni forma una etapa adicional al de implementación.

En ese contexto, la participación ciudadana en concordancia con la autoridad, no logra incorporarse en las etapas decisivas de los programas, lo que aseguraría la corresponsabilidad en esos procesos, en busca de la coherencia de la política pública hacia el cambio social. Por lo observado, se escuchan consideraciones similares, desde los participantes: los programas que se operan en la comunidad, se originan por la intervención y opinión de los ciudadanos, (58%), mientras 42% opina lo contrario.

Conocer las apreciaciones de los ciudadanos encuestados en torno a la participación ciudadana, democracia y el desarrollo rural, se hace fundamental, de cara a la importancia de la toma de decisiones de la política pública, en el nivel municipal. Los resultados de la encuesta muestran que la apreciación de los encuestados del municipio de San Nicolás de los Ranchos, en torno al impacto de

la política pública sobre la solución de problemas de la comunidad, considera que es *poco* (66.2%), lo menos frecuente fue *mucho* con 4.9% de los encuestados (figura 10). Es posible afirmar que el actual proceso de agenda pública para la identificación, diseño y operación de los programas en el medio rural, restringen la participación de los ciudadanos, con propuestas que no responde a sus necesidades.

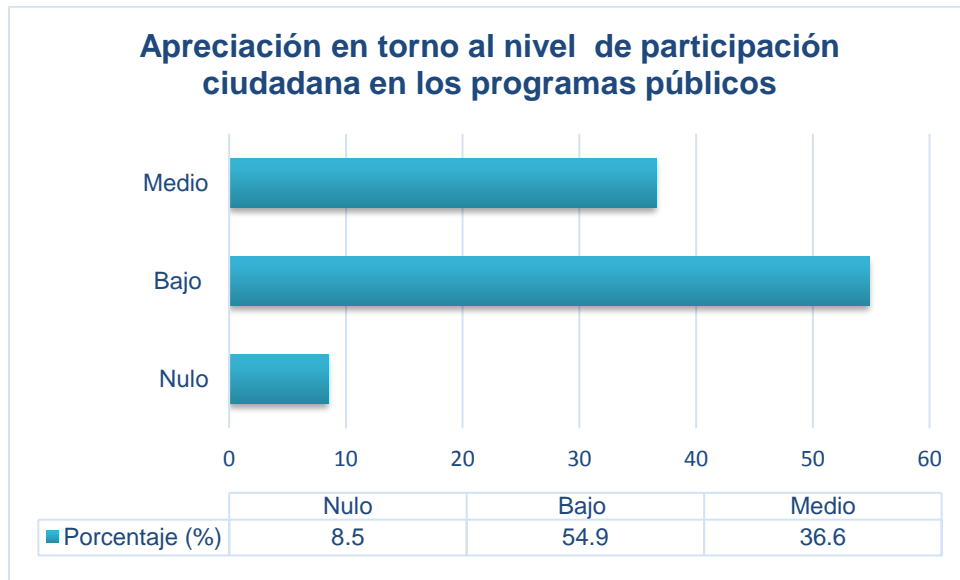


**Figura 10. Participación ciudadana en la solución de problemas**

**Fuente: Elaboración propia**

Por su parte, Roth (2014) señala que la acción gubernamental se debe desarrollar por medio de los diferentes actores sociales, que participan en todos los procesos de una política pública, en nombre de una colectividad, bajo un marco general de acción. De esta manera se entiende que, a mayor participación ciudadana, mayor impacto a la solución de problemas de una comunidad, lo que se traduciría en mayor democracia participativa. La siguiente figura 11, muestra que la apreciación en torno al nivel de participación ciudadana en los programas públicos tanto de los que participan como los que no participan, es bajo (54.9%), mientras que 36.6% lo

considera medio, esta relación entre democracia participativa y participación ciudadana, es incipiente.



**Figura 11. Nivel de participación ciudadana en los programas públicos.**

**Fuente: Elaboración propia.**

Ello sugiere que, en sociedades de escasa democracia y participación, habrá dificultades para que sus miembros asignen una probabilidad alta a las estrategias de cooperación, de relaciones de largo plazo entre las autoridades y ciudadanos de una comunidad.

Por lo tanto, estos resultados pueden ser explicados con el siguiente cuadro 16, donde se observan los principales motivos para participar y para no hacerlo. Un 27.2% dice que no participa por la corrupción, y 15.8% porque son actividades políticas y 11.3% por problemas económicos; mientras quienes si participan (24.0%) es para terminar con la corrupción y para terminar con los problemas económicos (22.0%); para ayudar a la comunidad (17.9%) y para terminar con la desconfianza y el miedo (10.4%); en este sentido resulta conveniente cuestionar la acción política

del gobierno municipal, frente al estatal y federal en términos de capacidad de gestión, lo que conllevaría a que los diversos actores sociales tengan la capacidad de coordinarse, para realizar acciones que involucren otros niveles de participación.

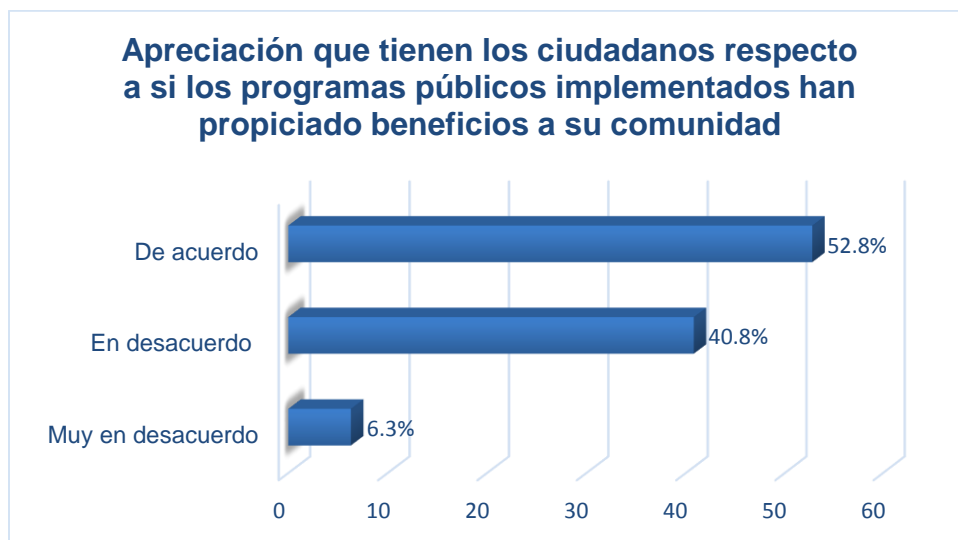
**Cuadro 16. Razón por la que no participan y si participan en las diversas Actividades, para beneficio de la comunidad**

Concepto	No Participa (%)	Concepto	Sí Participa (%)
Por desconfianza, Miedo	10.7	Para terminar con la desconfianza y el miedo	10.4
Porque no sirve la ayuda	6.8	Para ayudar	17.9
Por falta de información	6.2	Se disponga de información	4.0
Por falta de tiempo	7.3	Dispone de tiempo	4.0
Por problemas económicos	11.3	Por problemas económicos	22
Por falta de organización	11.2	Para organizarse	7.5
Por egoísmo, individualismo	1.7	Terminar con el egoísmo, individualismo	2.9
Por corrupción	27.1	Terminar con la corrupción	24.0
Son actividades políticas	15.8	Son actividades políticas	5.8
Otros motivos	1.8	Otros motivos	1.4

**Fuente: Elaboración propia.**

Es importante agregar que los resultados en torno a la apreciación que tienen los ciudadanos respecto a si los programas públicos, han propiciado beneficios en el desarrollo rural (figura 12), son de carácter valorativos, ya que se realizan en base a la apreciación de las acciones emprendidas o sobre las acciones que se están emprendiendo, lo que levemente significa que 58.2% está de acuerdo en que los programas públicos implementados están beneficiando a la comunidad, en torno a

las exigencias de las demandas de los ciudadanos, muy seguido en los resultados en desacuerdo (40.8%), y muy en desacuerdo (6.3%).



**Figura 12. Programas públicos implementados generan beneficios a su comunidad**

Fuente: Elaboración propia.

### 3.7 Índice de Participación Ciudadana (IPC)

La aplicación del IPC fue a nivel localidad, municipio y población beneficiaria y no beneficiaria de programas públicos o proyectos productivos y/o sociales, destacando los siguientes resultados, derivados de la aplicación de las fórmulas mencionadas con anterioridad.

**Cuadro 17. Resultados del IPC**

Espacio/Población	D. Política	D. Cívica	D. Comunitaria	D. Social	IPC
San Nicolás de los Ranchos	7.1	11.2	11.7	9.9	39.9
Santiago Xalitzintla	8.7	12.5	16.4	12.4	50.0
San Pedro Yancuitalpan	4.0	10.0	12.6	10.3	36.8
Total Municipio	6.7	11.2	13.4	10.7	42.0
Población beneficiaria	6.6	12.1	20.1	13.2	51.9
Población no beneficiaria	5.9	9.6	3.2	8.8	27.5

Fuente: Elaboración propia

La información aquí expuesta, describe que a nivel localidad, las dimensiones con mayor valoración ciudadana son la comunitaria y la cívica, a diferencia de la dimensión política, cuyos niveles de participación son los menores. Esto se debe al respeto a las normas sociales tanto escritas como no escritas, para la construcción de confianza social y la cohesión social.

En suma, la localidad con mayor participación ciudadana es Santiago Xalitzintla con un valor de 50%, enseguida se encuentra San Nicolás de los Ranchos con 39.9%, y San Pedro Yancuitlalpan con 36.8%. En términos globales, a nivel municipio, el IPC es de 42%.

Estos resultados indican que la población beneficiaria tiende a ser más participativa a diferencia de la no beneficiaria, con un 51.9% y 27.5% respectivamente: lo que significa que al menos en términos comparativos, los beneficiarios de programas y proyectos, perciben una mayor participación que los no beneficiarios.

En suma, los niveles de participación ciudadana en el municipio de San Nicolás de los Ranchos son bajos, sus índices oscilan entre el 25.0% y el 50.0%, lo cual indica que, entre uno o dos ciudadanos de cada cuatro, participan en el municipio. Esto refleja no solo la expresión del colectivo de San Nicolás de los Ranchos en los procesos de participación ciudadana, sino sus niveles de compromiso, de interés y formación para la solución o propuestas para la mejora del municipio, y la relación entre los diversos agentes que la componen.

### **3.8 Conclusión**

La incorporación de la participación ciudadana en las decisiones públicas señala la necesidad de un ciudadano informado, activo, y coherente, muchas veces la

participación se ejerce de manera desigual y carece de carácter asociativo, por no existir ese ciudadano. Por lo que se refiere a la actitud de la sociedad organizada de San Nicolás de los Ranchos con la autoridad, para los procesos en los programas públicos para la solución de problemas, sigue siendo variada y limitada, presentando vacíos ya sea en la incorporación de la agenda, en el diseño, en la implementación o en la evaluación.

Es importante señalar que existe un nicho de potencial participación, el cual debe ser considerado con carácter estratégico para la realización de acciones en beneficio de la comunidad.

La percepción de los ciudadanos de San Nicolás de los Ranchos en el nivel de impacto de los programas públicos para la solución de problemas es baja, por lo que la razón para participar reside principalmente en lo que perciben y la vivencia que registran desde la acción política del gobierno municipal, lo que restringe su participación.

El índice de participación ciudadana en sus cuatro dimensiones, política, civil, comunitaria y social para la formación de programas públicos, evidencia bajos niveles de compromiso, de interés y formación de participación ciudadana para la solución o propuestas en beneficio de la comunidad. Hay que señalar que los beneficiarios de programas y proyectos participan más que los no beneficiarios.

Finalmente, cualquier proyecto que pretenda abrir espacios de participación ciudadana deberá plantearse claras estrategias que le permitan reforzar el sector asociativo, buscar la participación del ciudadano no organizado y potenciar un



cambio hacia una cultura más participativa. La solución se encuentra no solo en los que participan sino en lograr que los que no participan se sumen.

### **3.9 Literatura citada**

Águila, R. (2004). “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”. *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 12, pp. 31-44.

Extraída el 10/06/2016, desde <http://www.campus.oie.org>.

Alburquerque, F. (1997). *Metodología para el desarrollo económico local*. Serie Ensayos. LC/IP/G. Santiago de Chile: Ilpes-Cepal.

Arias, C. (2006). “Enfoques teóricos sobre la percepción que tienen las personas”. *Horizonte Pedagógico*, vol. 8, núm. 1, pp. 9 – 22.

Atar, D. (2010). *Aportes Metodológicos para el Estudio de la Percepción Social de la Ciencia y la Tecnología*. Documento de Trabajo Núm. 251. Buenos Aires Argentina: Universidad de Belgrano. Extraída el 15/07/2016 desde [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/251\\_atar.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/251_atar.pdf).

Casson, M. (1997). *Information and Organization. A New Perspective on the Theory of the Firm*. Oxford, Inglaterra: Claredon Press.

CONEVAL, (2011). Municipal, población total, pobreza por ingresos. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010. Extraída el 19/03/2016 desde [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza\\_2010/Anexo\\_estadistico.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do)

- Congreso del Estado, (2009). Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla. [www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc...gid...8](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc...gid...8)
- Cunill, N. (1997). "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social". Caracas, Venezuela: CLAD-Nueva Sociedad.
- Delamaza, G. y Schsenius, C. (2006). La disputa por la construcción democrática en América Latina. En Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi, coordinadores. *Trayectorias, redes y poder: sociedad civil y política en la transición democrática chilena* (450-499). México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Duverger, M. (1980). *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. México: Ariel.
- Encuesta Nacional de Juventud, (2005). Encuesta Nacional de la Juventud, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud-SEP, México.
- Fazio, R.H. (1989). "On the power and functionality of attitudes: The role of accessibility" pp. 153-179. En Pratkanis, Breckler y Greenwald (eds.). *Attitude structure and function*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Font, J. (2001). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Barcelona: Editorial Ariel.
- INEGI, (2015). Población rural y urbana. Extraída el 22/02/2016 desde [http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P](http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P).

Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

OCDE, (2007). *Estudios de política rural México*. México: OCDE. Extraída el 12/02/2016 desde <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/39076610.pdf>

Olmedo, R. (1986). El municipio libre, la descentralización y el fortalecimiento del pacto federal. En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Transformación del municipio* (pp. 143-152). México: INAP. Extraída el 28/05/2016 desde <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/18/trb/trb12.pdf>

Ortega, S. (2007, noviembre 9). Simposio sobre Análisis de Política Pública en Educación, Presentada en el IX Congreso del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). Mérida, Yucatán.

Pineda, L. (2001). *El municipio mexicano. La reconceptualización del municipio rural e indígena*. México: Fonte.

PDM, (2008-2011). Plan de Desarrollo Municipal de San Nicolás de los Ranchos.

Rabotnikof, N. (2008). "Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas". *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, núm. 32, pp. 37-48.

----- (2010). "Discutiendo lo público en México". En Mauricio Merino (coord.). *¿Qué tan público es el espacio público en México?* (pp.25-55). Universidad Veracruzana, México: FCE/CONACULTA.

- Rodríguez, F. (2015). *Políticas públicas y sus programas sociales. Dirigidos a grupos vulnerables en Puebla*. México, D.F.: Ed. Fontamara.
- Roque, E. (2016). "Hacia el estado subsidiario. Transición debatible en México". *Ámbito jurídico.com.br*, Programa del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental, Universidad Autónoma Metropolitana – Departamento de Derecho, núm. 166. Extraída el 8/05/2016 desde [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8842](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8842)
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas*. Colombia: Aurora.
- Thomas, W. y Znaniecki, F 1927, *The polish peasant in Europe and America*, vol.1, Univ. Chicago Press.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona. Extraída el 28/05/2016 desde [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion\\_ciudadana\\_en\\_colombia.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf).
- Vergara, S. y Hevia, F. (2012). "Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario Conductas de Participación (CCP)". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 215, pp. 35-67.
- Villareal, M. (2009). *Participación ciudadana y políticas públicas. Decimo certamen de ensayo político*. Monterrey.

Ziccardi, A. (2008). "Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI". *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, vol. 14, núm. 58, pp.127-139.

Zimbardo, P. G. y Leippe, M. R. (1991). *Chapter 5, Making persuasion last: The persistence and behavioral consequences of attitude change, The psychology of attitude changes and social, influence*. New York: McGraw-Hill.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

### 1. Conclusiones

Es posible identificar, derivado de la presente investigación algunos planteamientos que, por sus alcances y repercusiones pueden ser considerados como conclusiones.

1. El concepto más puro de una política pública en una sociedad democrática participativa es aquella que representa un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a lograr objetivos considerados de valor para la sociedad. Suponiendo para ello un alto grado de interlocución entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía.

Poco se ha logrado de esto último en la realidad, las acciones son decididas por las autoridades públicas legítimas, ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad, que están iniciando a considerar la participación ciudadana, en la definición de la agenda pública en el nivel municipal.

2. El objetivo más ético de una política pública es la que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través del cambio en la delimitación entre lo público y lo privado, que no se limite únicamente a condiciones económicas, sino a mejorar las condiciones políticas y sociales, que generen oportunidades, recursos, participación, consenso, cooperación y bienestar social, para el desarrollo de los pueblos. Hay que reconocer que en este proceso se ha dado un esfuerzo muy

importante desde la administración municipal, y por parte de la sociedad civil, lo que puede ser el inicio de una relación novedosa entre sociedad y administración municipal, basada en la participación ciudadana, en el municipio.

3. El enfoque de las políticas públicas considera las negociaciones relacionadas con el poder político, abriendo la posibilidad de priorizar intereses políticos, esta situación pone en riesgo su sentido de atender racionalmente los problemas de interés público. Esto es parte de la situación en los municipios rurales, ámbito en el que la convivencia y la comunicación entre ciudadanía y administración se registra muy en corto, y en confianza, por el sentido de identidad y de conocimiento que se tiene entre la población. Ello parece ofrecer facilidades para la participación ciudadana, en un proceso de transición democrática.

4. La participación ciudadana en la democracia participativa, es el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos, con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político. La finalidad es el control social para mediar contrapesos entre el gobierno y la sociedad, y eficientar las acciones en busca de solución de los principales problemas locales.

5. En el nivel municipal es posible analizar la participación ciudadana, en cuatro dimensiones: la política, la cívica, la social y la comunitaria. Cada una tiene sus diferentes particularidades, pero una sola de ellas no es predominante, ya que lo que se observa en el nivel municipal, es una situación totalizadora de la política

pública municipal, en la que se observa esas cuatro dimensiones en cualquier decisión de la administración.

6. El proceso democrático desde el punto de vista de la teoría participativa debe concebirse como un proceso en el que los mecanismos de participación ciudadana incrementen el poder de control y orientación de los gobernados sobre los gobernantes en la medida que refleje mayores niveles de democratización, los interesados deben participar en todos los ámbitos de la toma de decisiones públicas. Las cuales deben ser llevadas a cabo por instrumentos de referéndum exigido por la Constitución y el referéndum por vía de petición popular.

7. En México la transición democrática se enfrenta a un proceso de Estado impulsado desde arriba, y con un presidencialismo y partidismos extremos, como forma de acceder y ejercer el poder y su permanencia. A pesar de intentar un cambio en la orientación de la administración pública, como un paso hacia la transición en la definición de las políticas, la gran ausencia sigue siendo la primordial participación ciudadana.

8. En México, la efectividad y eficacia de los programas públicos aún tienen un camino por recorrer, por la falta de transparencia, la creciente desigualdad, su lógica asistencialista y la ausente incorporación de las organizaciones no gubernamentales, portadoras de propuestas y la apertura de espacios en el gobierno para escuchar y solucionar los asuntos públicos.

9. La Reforma Municipal desde los ochenta, concede a los municipios una mayor autonomía en diversos aspectos jurídicos y políticos, la reestructuración de su



economía y la participación efectiva de la comunidad en la administración de sus recursos, para diseñar sus propios programas de desarrollo, y generar alternativas productivas. Para el año 2000 se reconoce al municipio como entidad que gobierna y no solo administra, un ayuntamiento; sin embargo, sigue existiendo una limitada autonomía real, por el problema de los recursos económicos, la fuerte influencia de los niveles estatales y federales, y la condición de un acotado marco de decisión intergubernamental, que genere confianza y cohesión social en el ámbito municipal.

10. El municipio de San Nicolás de los Ranchos, pese a la descentralización administrativa y la reforma municipal, sigue conservando una tradición federalista con una intención descentralizadora, por lo que existe una gran dependencia financiera, y un estatus constitucional de autonomía relativa; por lo que las autoridades municipales a pesar de sus facultades constitucionales, se encuentran en una situación de indefensión por parte de la legislatura estatal.

11. En el municipio, la participación ciudadana es percibida como acciones meramente instrumentales, orientadas al control y la conciliación social de la población. De manera regular, el municipio es incorporado, en muchos casos, como un receptor pasivo de programas públicos, anunciados en el nivel federal y estatal. No obstante, se ha avanzado de manera gradual en el derecho para la acción colectiva, tratando de romper la carencia del carácter asociativo, incluso el Plan Municipal de Desarrollo señala que a partir del 2004 los ciudadanos forman parte de los asuntos públicos en la elaboración de la Agenda de Gobierno.

12. La presencia de la sociedad organizada de San Nicolás de los Ranchos con la autoridad, para la elaboración de propuesta de programas públicos para la solución de problemas, sigue siendo variada y limitada, presentando ausencias en la definición de la agenda, en el diseño, en la implementación o en su evaluación. Debido en gran medida a una visión y operación tradicional de la reforma administrativa y municipal, la que ha resultado muy complicada llevarla a cabo en el nivel municipal.

El tema político y de poder pareciera aun estar en contra de la administración, en un contexto de desconocimiento de tal reforma, que pregona una administración transparente, eficiente y que rinda cuentas, en la que la participación ciudadana no es incorporada como el eje en torno al cual se debiera desenvolver la administración municipal.

A manera de ensayo se mencionan algunas ideas que fomenten la participación ciudadana en la agenda municipal en todos los ámbitos del municipio (comunitario, civil, político y social).

- Se requiere de una integración estratégica y selectiva entre los diversos sectores de la población, que propongan líneas y acciones encaminadas a promover el desarrollo rural y local. En el aspecto productivo, a partir de cadenas productivas constituidas por los productores; en el aspecto social, incorporar como prioridades la salud, la educación y los servicios públicos; en lo comunitario fortalecer las acciones ciudadanas en el rescate de sus tradiciones; en lo político facilitar los espacios de participación ciudadana.

- Llevar a la práctica la reforma administrativa, en la que el municipio tome en sus manos la administración de los recursos, la toma de decisiones en torno a su uso y aplicación, en un contexto de libertad y soberanía. Ello presupone incorporar las particularidades de los municipios rurales, como su tamaño, su capacidad de personal especializado en la administración, la escasez de recursos
- Buscar que la participación ciudadana propicie una toma de plena conciencia de sus actores, tanto de agentes políticos o de dirigentes, y de la propia sociedad, para recuperar su sitio, misión y destino, y avanzar en el camino de la democracia participativa para el fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Fomentar desde la participación ciudadana el interés por lo político no solo en los jóvenes, sino en todos los rangos de la sociedad que conforman el municipio.
- Participar en cada una de las etapas de la formación de la agenda pública, lo que llevaría al conocimiento del sector público y al control social para evitar la corrupción.
- Fomentar la participación ciudadana desde las escuelas y educar en valores democráticos.
- Que el gobierno local forme parte y promueva la participación ciudadana facilitando el acceso a la información pública y su análisis y discusión.
- Difundir canales de denuncia cuando exista conocimiento de actos de corrupción, sobornos, injusticias, entre otros.

- Elaborar diagnósticos y encuestas de opinión sobre gobernabilidad, instituciones, necesidades, corruptelas, entre otras, que puedan ser difundidas en la comunidad.
- La política pública a su vez debe ser promotora de participación ciudadana.

Lo anterior son solo algunas propuestas de los que se puede hacer, y al no considerarlo llevará a continuar con un modelo que genera desigualdad y la constante pobreza.

## **2. Recomendaciones**

En las recomendaciones generales se da una reflexión final, y se ofrece una serie de estrategias en torno a la participación ciudadana en sus ámbitos institucional y ciudadana para el municipio de San Nicolás de los Ranchos, Puebla.

Si bien es cierto que la política pública representa oportunidades para proponer y realizar acciones intencionales o causales, para resolver ciertos problemas del interés público, no siempre son definidas en un contexto de corresponsabilidad y propósitos compartidos entre gobierno y los diferentes sectores de la sociedad en un ámbito definido como democrático. Es la participación ciudadana con carácter reflexivo y de participación creativa la que juega un papel predominante en la cadena de decisión y la gestión pública para elevar el nivel de vida de la gente, ya que crea diversos mecanismos de equilibrio y control de las acciones de la administración del Estado y la sociedad.

No se puede negar que esta adopta y presenta resultados diferentes, por las condiciones políticas de las instituciones de Estado, que de alguna manera alientan, desalientan o condicionan la participación.

Se reconoce que se han sentado las bases en las leyes, desde la Constitución Política de México, el proceso de la modernización de la administración pública, y la reforma municipal, entre otros, para mejorar la vinculación entre los diferentes niveles de gobierno y las diversas organizaciones de la sociedad civil para la generación de políticas públicas. Es un hecho que no se han generado y aplicado con eficiencia y eficacia dicha corresponsabilidad en todo momento, donde los resultados siguen mostrando una reducida participación, sin atenuar las desigualdades sociales, étnicas, regionales y desarrollo.

El municipio de San Nicolás de los Ranchos ha experimentado estos cambios, en los últimos cuatro años en el municipio, se han llevado a cabo estrategias de corresponsabilidad entre el gobierno local y los ciudadanos en la definición de programas públicos que generen desarrollo al municipio e incentiven las formas de participar en lo político, social, civil y lo comunitario; pese a esto, continua un marco normativo frágil, sistemas administrativos obsoletos, precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, falta de profesionalización y capacitación de funcionarios municipales, ausencia de sistemas de planeación municipal y de instrumentos de gestión, para incorporar una visión integral del desarrollo local.