

Origen, espacio y niveles de participación ciudadana

(Origin, space and levels of participation)

Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo*

Palabras claves. Democracia, espacio local, niveles de participación

Resumen. En este trabajo se describen el porqué y el cómo de la participación ciudadana en los procesos democráticos. Se mencionan los propósitos de la participación. Se destacan la génesis de la participación y los niveles de la misma. Se señalan y se contrastan los espacios, las escalas y el espectro para la participación ciudadana según diferentes autores.

Abstract. The how and why, objectives, origin and levels of civic participation are described. Scales, spectrum and spaces of participation are noted and contrasted.

Keywords. Democracy, levels of participation, local space

Introducción

Participación ciudadana, significa diferentes cosas para diferentes personas, pero esencialmente es la participación que hacen la personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas. Según Oakley, 1991), aunque en general, se reconoce que “la participación ciudadana desafía cualquier intento de definición o interpretación.”

En términos generales, este concepto según Cunill (1991) ha sido definida como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de los publico”.

Actualmente, el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.

El concepto de *participación ciudadana* en sí mismo, por su imprecisión, ha corrido igual suerte que el de *movimientos sociales*, *sociedad civil*, *tercer sector*, *organizaciones no gubernamentales* (Bolos, 2002): pretenden abarcar todo un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social que actúan sobre lo social, es decir, independientemente de que tenga o no como objetivo incidir en el espacio público estatal. En el caso de participación es empleado "para aludir a las organizaciones cooperativas, a las asociaciones civiles, a las comunidades de autoayuda, a la organización sindical, a la gestión de las empresas, a los movimientos sociales, a las movilizaciones coyunturales de la población, a la emisión del voto, a la asistencia comunitaria, a la exhortación sistemática en los medios masivos y a las revoluciones sociales, entre otras formas de participación que emergen de los sectores de la sociedad, cualesquiera que éstos sean."

Las manifestaciones de la participación ciudadanía son muy altas, en las sociedades que tratan de consolidar un régimen democrático, este fenómeno ocurre simultáneamente en

diversos espacios, con culturas muy diversas, pero todas con un objetivo central, la de dar solución a problemas de interés social.

En las sociedades modernas la participación no se limita sólo a procesos electorales – participación política- , sino representa también una forma de participar, controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formatos y mecanismos de participación ciudadana, que fortalezcan y nutran la vida democrática de la sociedad (Pérez, 1999).

Merino (1995) explica que la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista. Para él “participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otras algunas informaciones. De modo que participar es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas.

La participación está en el centro de la sociedad. Participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo que definen el rumbo de nuestro Estado. La posición que destaca Aguilar (1992) refuerza lo anterior ya que sostiene que la administración debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental, mientras más públicos sean los actos del Estado será más legítimo.

Según Merino (1996) la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuye sus costos y beneficios. Así los ciudadanos poco a poco tomarán parte de las decisiones que tomen sus gobernantes, El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal. Pero esa dimensión de participación ciudadana según Cunill (1991), puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la participación ciudadana puede constituirse en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades.

Sobre la participación ciudadana lo único que parece claro son sus actores: por un lado, el Estado y por otro la sociedad civil creando una especie de relación difusa en donde la ciudadanía retoma asuntos que abarcan múltiples problemas en los cuales intervienen de diversas formas, ya sean de seguridad, derechos humanos, asistencia social, desarrollo urbano, ecológico, modelando una nueva forma de abordar los problemas públicos. Esta relación, cuenta con una valoración positiva, que se considera, ya sea en cuanto a constituir un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la expresión misma es expresión de un valor (Baño, 2004). De ahí resulta la idea de que se incentive, se impulse y desarrolle la “participación ciudadana.”

El espacio local: un lugar para todos

Si la participación es el resultado de la relación sociedad civil- estado, dicha acción requiere un espacio en donde el ciudadano se sienta familiarizado (Figura 1). Un espacio para todos, que afiance ese sentido de pertenencia que debe sentir el individuo para manifestarse, y ejercer sus derechos.

En general, existe un claro enfoque de apego, a lo local, solamente hay que recordar la frase “Piensa global, actúa localmente, utilizada en la Estrategia Mundial para la Conservación en 1980. La localidad es el entorno real de la mayoría de la gente (Christie, 1996).

La participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo local en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática, la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, (política, comunitaria, etc.), se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales), ejerciéndose en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi, 1998).



Figura 1. La participación ciudadana en el espacio local.

Desde hace algunos años las experiencias participativas iniciadas a escala local se han multiplicado (Sintomer, 2008). Estas experiencias han sido llevadas y difundidas por actores muy diversos y con objetivos opuestos: expertos de la banca mundial y partidos políticos de la izquierda radical, colectivos defensores de distintas orientaciones políticas, ONGs y militantes comunitarios o asociativos. La participación y la deliberación parece haberse convertido en imperativos de las políticas públicas, en particular de aquellas de ámbito local (Blondiaux et al., 2002).

Ziccardi (1997) informa que en base a la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano.

Tal y como lo comenta Phillips (1996) el nivel de gobierno municipal ha sido definido como el nivel de gobierno donde la gente se siente más competente y se engancha lo

más inmediatamente posible. El gobierno local se ha convertido en un generador de cambio político (Cabrero, 1996).

Una escala de gobierno menor (Parry et al., 1992) facilita el desarrollo de instrumentos participativos, en tanto que abre la puerta al diálogo y la interacción cara a cara, además la proximidad de los temas a los ciudadanos provoca una mayor disposición por su parte a implicarse y participar.

El gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en ésta línea (Font et al., 2002). Según la opinión de Cabrero (1996) una de las transformaciones más importantes que nuestra sociedad esta experimentando en el final del siglo XX, es la realización de “lo local” como espacios donde las nuevas formas de organización social se desarrollan.

Al participar los ciudadanos irrumpen en el espacio público para satisfacer esas necesidades que no ha logrado el Estado. Cabrero (1996), al respecto nos comenta que esta relación entre el espacio público y la participación ciudadana es una ampliación de lo que tradicionalmente, conoceríamos como esfera de acción pública, Es decir, tradicionalmente, los asuntos públicos por definición eran considerados competencia únicamente del gobierno y sus organizaciones, sin embargo el creciente interés de los grupos civiles organizados han demostrado que lo público es un espacio más grande que lo puramente gubernamental, reiterando que lo público afecta en las decisiones gubernamentales.

El espacio local se encuentra en constante evolución, el espacio local ha ejercido una constante lucha hacia la descentralización en búsqueda de romper el esquema de ejecutor del Estado Benefactor. El espacio local para poder dar la respuesta a los ciudadanos participativos requiere de nuevos enfoques, en donde la toma de decisiones pueda ser inmediata y no controlada desde otros niveles de acción. Las últimas décadas el municipio ha surgido grandes transformaciones en México, tal y como lo afirman diversos autores entre los que destacan Cabrero, Ziccardi y Merino, a nivel nacional.

Tabla 1. Efectos positivos de la participación en el ámbito local

Económico	Social	Político
↓ Actividades de congestión Voluntariado Foros de expertos honoríficos Cooperación ciudadana	↓ Confianza Cohesión	↓ Reduce corrupción Legitimación Favorece la transparencia.

Stocker (2005) mantiene que las ventajas fundamentales que, según las autoridades locales, resultan de la participación ciudadana, abarcan: la participación redundante en decisiones más adecuadas, servicios más ajustados a las necesidades y ciudadanos más interesados.

Los gobiernos locales son espacios institucionales naturalmente abiertos a la participación y al poder compartido, podemos decir que la participación ciudadana en el nivel local genera efectos positivos (Tabla 1) en al menos tres ámbitos: económico, social y político (Colino et al. 2003).

Objetivos de la participación

Se ha observado que desde la década de los ochenta, la participación colectiva está orientada por un conjunto de ideas con el objetivo central de promover los procesos de democratización. Los ciudadanos, actualmente, consideran muy importante averiguar si su participación ha influido en las decisiones, de esa manera ellos sienten que se ha cumplido su objetivo (Bireh, 2002).

Los estudios de Marshall (1998) indican que la participación ciudadana busca concretar el ejercicio de la ciudadanía, reforzar sus derechos en sus diferentes dimensiones: La ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de democracia liberal y que se supone el derecho a participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

Sin embargo, la participación ciudadana también busca en el desarrollo de la ciudad. Es una participación que se desarrolla dentro del marco de ciudad y por tanto se basa en la condición de ciudadanía. Los agentes son en este caso los ciudadanos, desde diferentes condiciones –asociados, individuales, usuarios, clientes, gestores, emprendedores, etc.- los gobiernos- el local y los supralocales- y en consecuencia, las administraciones correspondientes (Puig, 2004).

Se observa en la participación ciudadana dos dimensiones: primero “como medio de socialización política y segundo “como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por lo tanto, favorecer a esta” (Cunill, 1991). Este autor destaca que los posibles fundamentos de la participación ciudadana puede encontrarse en la crisis de representatividad y sobre todo en la crisis de eficiencia del Estado. Un elemento esencial en la participación es sin duda alguna la falta de satisfacción de los intereses de la ciudadanía.

La participación explica el funcionamiento de la democracia: Según esa crítica, participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; participamos –dice esa crítica- para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones; participamos, en una palabra para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los diferentes grupos que integran la nación (Merino, 1995).

La participación ciudadana busca que los gobiernos se democratizen, mediante mecanismos de participación ciudadana como: la información, consultan y participación

activa, con los cuales se busca una transformación social mediante las siguientes estrategias: 1) Políticas públicas de mayor calidad. 2) Legitimidad de las instituciones. 3) Ciudadanía activa (Tabla 2).

Tabla 2. Razones para fortalecer la participación ciudadana (Fuente adaptación de OECD).

<p>Políticas públicas de mejor calidad</p>	<p>El fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos incita a estos últimos a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. Su contribución es un recurso que debe ser valorizado y aprovechado.</p> <p>La información, la consulta y la participación activa proporcionan a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas, lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje. Simultáneamente, esto garantiza una implementación más eficaz de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas, al participar en su elaboración.</p>
<p>Confianza acrecentada en las instituciones públicas</p>	<p>La información, la consulta y la participación activa proporcionan a los ciudadanos una oportunidad para familiarizarse con los proyectos de la administración pública, para dar a conocer su opinión y contribuir en la toma de decisiones.</p> <p>Este involucramiento favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes.</p> <p>La administración pública da prueba de apertura, lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano, poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al suscitar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos aumenta la legitimidad del gobierno.</p>
<p>Democracia más fuerte</p>	<p>La información, la consulta y la participación activa incrementan la transparencia de la administración pública y la vuelven responsable.</p> <p>El fortalecimiento de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos incentiva una ciudadanía activa y favorece su arraigo en la sociedad.</p> <p>La democracia participativa complementan y fortalecen la democracia en su totalidad.</p> <p>Claridad en sus políticas públicas al ser parte de una deliberación razonable para construir su proyecto de nación que asegure un nivel de vida adecuado</p>

Cómo se va generando la participación

Los hallazgos de Correa (1998) indican que la participación ciudadana existe cuando hay sociedades inteligentes, cuando hay ciudadanía fortalecida, cuando se generan conflictos que efectivamente la ciudadanía logra o gana la posibilidad efectiva de participar.

La participación ciudadana, surge como una respuesta a la ineficiencia de las administraciones para resolver los problemas que se plantean desde el ámbito social (Bolos, 2001). Según Correa (1998), la participación ciudadana se levanta como un factor estratégico que puede afianzar la gobernabilidad y la democracia.

La OECD (2006) considera que al propiciar la participación ciudadana los gobiernos locales, acarrear grandes beneficios, los cuales dan como resultado mayor eficacia y efectividad en la actividad gubernamental. La OECD enmarca una serie de estrategias, esos principios son algunos de los criterios que se deben respetar para ser miembro de la OCDE. Las actividades complementarias como la información, la consulta y la participación activa han existido siempre, hasta cierto punto, en las democracias, de una manera u otra. Sin embargo, dado que la democracia no cesa de evolucionar, las

reivindicaciones de apertura y transparencia de los ciudadanos, así como la naturaleza cada vez más compleja de las sociedades y de los retos que éstas enfrentan, llevan a los gobiernos a buscar, cada vez más, el fortalecimiento de estas interacciones.

Tabla 3. Actuaciones del gobierno para propiciar la participación ciudadana (Adaptación de OECD).

Al actuar así, los gobiernos	Satisfacen una exigencia de mayor transparencia y de responsabilidad mayor de las instituciones públicas	Las instituciones públicas reaccionan a un público cada vez más exigente y a un control cada vez más fuerte de las acciones del Estado por parte de los medios de comunicación y de los ciudadanos. Cuando el poder público proporciona información sobre una eventual nueva política, su posible contenido, las fases de su implementación, o sobre resultados obtenidos, los ciudadanos pueden mejorar, precisar y actualizar sus conocimientos. Tienen más elementos para entender y seguir la acción del gobierno. De esta manera se fortalecen los cimientos de una ciudadanía más activa.
	Responden a la expectativa ciudadana de que su punto de vista sea tomado en cuenta	Al solicitar y aceptar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, las instituciones públicas se esfuerzan por responder a la expectativa de los ciudadanos que esperan que se escuche su voz y que se considere su punto de vista. Al ampliar el círculo de participantes en la elaboración de una política pública, las instituciones públicas acceden a nuevas fuentes de información. Cuando se da a todas las partes involucradas la oportunidad de contribuir en la toma de decisiones, aumenta la probabilidad de ver que se realice espontáneamente la implementación de las políticas públicas
	Reaccionan a una disminución del apoyo ciudadano	Las instituciones públicas se esfuerzan por encontrar una respuesta a la disminución de la participación electoral, del número de afiliados a los partidos políticos y a los resultados de las encuestas que revelan una pérdida de confianza en las instituciones públicas. A través de la información, la consulta y la participación activa, disminuyen los obstáculos que impiden a los ciudadanos conocer, comprender, comentar y participar en los procesos de toma de decisiones. Estos factores también reducen el nivel necesario para que los ciudadanos conozcan y actúen. Les permiten darse cuenta personalmente de que la administración pública hace bien lo que, se supone, debe hacer: estar al servicio de la gente. Los ciudadanos comprueban que participar en el funcionamiento de la sociedad es rentable.

En base a los estudios de Baño (1998) se deriva que el tema de la participación ciudadana ha de observarse más allá de las consideraciones teóricas, ya que, se ubica en el terreno de la existencia de un poder público que pretende ser expresivo del interés general de la respectiva unidad social, y de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público. Políticamente, la participación ciudadana apunta al tema del régimen político, en cuanto al procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto, ella ha estado referida a la sustitución o complementación de la democracia representativa. En cuanto a la administración, la participación ciudadana es impulsada como una forma de mejorar su funcionamiento. La participación tiende ampliarse y tiene lugar en diferentes espacios. Participar es influir y controlar las decisiones publicas en base a derechos y poderes que muchas veces se sitúa fuera del sistema de partidos, en procesos que se acercan más a la ampliación de ciudadanía, diversificada y con múltiples expresiones que a los modelos del pasado (Molina, 1998). Si la participación es tomar parte en algo que hay diferentes partes: administración y administrados, la relación dependerá del poder que tengan cada parte.

Niveles de participación

Según Alberich (2006), la participación ciudadana nos indica la “temperatura” democrática de una sociedad en una situación concreta (Sánchez, 1993). La participación ciudadana es la relación de los vecinos/ciudadanos con los poderes públicos, relación que les permite controlar el ejercicio del poder por sus representantes, con el fin de impedir, o al menos limitar, los posibles errores, excesos y arbitrariedades que éstos o sus delegados cometan en ese ejercicio, promover el ajuste del ejercicio del poder a sus intereses y hacer llegar sus demandas y reivindicaciones al poder poniendo los medios a su alcance para que sean satisfechas.”

Participar no es solo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia colectivo, a una ciudad en este caso. Es por ello que pese al impacto de los canales diseñados por los poderes públicos, no puede olvidar la importancia de la vida asociativa en las ciudades y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la emisión de opiniones al respecto a las actuaciones administrativas.

Percibimos qué la participación ciudadana es un factor de cambio, es la actuación de ciudadanos descontentos en busca de ampliar su esfera democrática. En las sociedades complejas la participación persigue hacer que los habitantes de un lugar sean, cada vez más sujetos sociales con capacidad para transformar el medio en que viven y con capacidad de control sobre los órganos políticos y administrativos (Alberich, 2006).

Peschard (1994) comenta que en la participación, el ciudadano requiere al igual que el elector, ser antes que nada un sujeto activo de la política, un miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes, pero también quiere organizarse en defensa de sus derechos para ser atendidos por el gobierno, y para influir en el rumbo de la vida política en sus sentido más amplio.

Puig por su parte nos habla de una cultura de participación la cual va evolucionando, además subraya “los ciudadanos han ido “creciendo” con el tiempo de democracia. Hoy contamos con un alto grado de madurez. Y también con un alto grado de paciencia y tolerancia que hace posible la convivencia”. Sin embargo, cabe destacar que no todas las sociedades avanzan al mismo ritmo, por lo que no podemos esperar una cultura participativa en todas partes.

Existen varias clasificaciones distintas que analizan los niveles de participación ciudadana entre los que destacan: la escalera de la participación de Arnstein (1969) y su adaptación por Hambleton y Hoggett (1994), el continuum de la participación de Brager y Specht (1973) y su adaptación por Shand-Arnberg (1996) y por último, el Spectrum de IAP2 (2007), los cuales se describen a continuación.

La escalera de la participación

Arnstein (1969) sostiene que la participación ciudadana, cuando no es pura cosmética, es poder ciudadano. La participación ciudadana es el poder ciudadano, debido a que ésta cuestión ha sido la manzana de la discordia política. Por lo tanto, aumentar la participación implica redistribuir el poder. La escalera de la participación de Arnstein, consistió en una escalera imaginaria de ocho peldaños que fue dividida en tres áreas principales: la no participación, la participación simbólica y poder ciudadano.

La zona de la no participación: contiene dos peldaños, 1) Manipulación y 2) Terapia, (Tabla 4) ideados para sustituir la genuina participación, cuyo objetivo real es no permitir que la gente participe en el diseño y gestión de los programas, sino conseguir que los poderosos estarían “educando” a los participantes. Ej. Comités consultivos,

En estos peldaños existe poco espacio para que los participantes puedan influir en alguna decisión, son utilizados simplemente como público.

Tabla 4. Una escalera de participación ciudadana (Arnstein, 1969)

8	Control Ciudadano	Poder ciudadano
7	Poder Delegado	
6	Co- participación	
5	Apaciguamiento	Participación simbólica
4	Consulta	
3	Información	
2	Terapia	No participación
1	Manipulación	

La segunda área de escalones, plano de la participación simbólica, se compone de tres peldaños, 3) Información, 4) Consulta, 5) Coparticipación, ascienden a niveles en los que se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso, ser escuchada, Sin embargo, bajo esas condiciones, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta. Alguno de los ejemplos de las políticas realizadas en esta sección de la escala, son: comités vecinales, foros consultivos, audiencias publicas, en esta sección encuadran todo tipo de mecanismo de participación interactiva.

El área más alta de la escalera, plano del poder ciudadano, se compone de los tres últimos peldaños, 6) Coparticipación, 7) Poder delegado, 8) Control Ciudadano, en esta sección la ciudadanía participa en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo (peldaño 6); o mediante la autentica delegación o subsidiaridad del poder (peldaños 7 y 8). Los ciudadanos que participan en esta área están dispuestos a ejercer el control, así mismo cuentan con la capacidad de llevar a cabo programas y encargarse de ellos de una forma total.

Hambleton y Hogget (1994) desarrollaron una nueva versión de la escalera de Arnstein (Arnstein, 1969) para tomar en cuenta muchas nuevas formas de participación ciudadana desarrolladas posteriormente por las autoridades locales (Tabla 5). Estos autores han definido una escalera de 12 peldaños, dividida en tres áreas que van en su parte inferior desde la participación nula, donde podemos encontrar la propaganda, información sin valor, etc.; pasando posteriormente a la participación ciudadana, en donde se agrupan los comités de consulta, descentralización limitada del proceso de decisión, información valiosa, etc.; hasta el control ciudadano donde los niveles de autonomía y decisión son mucho más amplios.

Los primeros cuatro peldaños, de la no participación ciudadana, son procesos de información unidireccional, las autorices en esta cuatro etapas bombardean al ciudadano

con campañas publicitarias que distraigan y al mismo tiempo desalienten a la ciudadanía a participar. En esta área la autoridad pretende legitimar su actuación con el establecimiento de mecanismos de pseudo-participación.

Tabla 5. Escalera de los niveles de participación (Hambleton y Hogget, 1994).

12	Control Independiente	Control Ciudadano
11	Control basado en la Confianza	
10	Control Delegado	Participación Ciudadana
9	Co-participación	
8	Descentralización limitada	
7	Consejos de Accesoria Efectiva	
6	Consulta Genuina	
5	Información de Alta Calidad	
4	Cuidado ciudadanía	No participación Ciudadana
3	Información Pobre	
2	Consulta cínica	
1	Decepción Ciudadana	

Los siguientes seis peldaños, de la participación ciudadana, es integrada por 5) Organismos que proporcionan información de alta calidad, 6) Consulta Genuina, 7) Consultores, 8) Decisiones compartidas, mediante la descentralización de decisiones 9) Co-participación y por último 10) Control Delegado. Proporcionar la información de alta calidad por la autoridad posibilita la participación, y da una pauta a la discusión y negociación sobre la actuación gubernamental. En esta área se logra una participación ciudadana verdadera.

Los últimos dos peldaños, de control ciudadano, son integrados por 11) Control basado en la confianza y 12) Control Independiente, en estos peldaños se encuentra la participación básicamente de la sociedad civil, en sus diversas formas asociaciones, ONG's, movimientos de protesta, etc. La participación en esta área es autónoma y logra tener un control y poder de decisión en su máxima expresión, no debemos olvidar que en la participación ciudadana no existe un control total, ni decisiones unilaterales, ya que estas buscarán una deliberación y negociación con la autoridad competente.

Continuum de la participación

Brager y Specht (1973) presentan un continuum bi-direccional (Tabla 6) en donde explican el papel que juega el Estado y la sociedad civil, los cuales van aumentando su

nivel de involucramiento y participación en seis etapas. Estos ejecutan un recorrido desde la nula participación ó ausencia de la misma, hasta una elevada participación la cual busca el control de las decisiones que serán tomadas para la solución de problemas en su comunidad.

Tabla 6. Continuum de participación ciudadana según Brager y Specht (1973).

Grado/ Nivel	Rol/ actividad participante	Descripción	
	Elevado	Ejerce control	La organización se dirige a la comunidad para identificar un problema y para que tome las decisiones sobre objetivos y medios por sí misma, pero con ayuda y tutela de la organización en cada fase para ayudar a alcanzar los objetivos.
		Ejerce control por delegación	La organización identifica y presenta el problema a la comunidad, define los límites de la participación y pide a la comunidad tomar ciertas decisiones para ser incorporadas a un plan (de acción) aceptable para todos
		Planificación conjunta	La organización presenta un plan, sujeto a cambio y abierto a la modificación para adaptarse a las necesidades de las partes afectadas. Está dispuesta a hacer ciertos cambios si estima que hay motivos que lo justifican.
		Asesor	La organización presenta un plan e invita el público a aportar propuestas/consejos. Modificará el plan únicamente si hay motivos muy convincentes que lo justifican.
	Bajo	Es objeto de consulta	La organización intenta promover un plan y está buscando apoyo para facilitar su aceptación y legitimación para asegurar el cumplimiento administrativo
	Nulo	Es receptor de información	La organización elabora un plan y lo presenta al público. La Comunidad está convocada por razones informativas y para afianzar su cumplimiento.

En el manual editado por la Consumer Focus Collaboration de Austaria se recomienda la utilización del continuum de Brager y Specht, cuando uno logre identificar los propósitos de la participación, señalan que existen ocasiones que no existe evolución en la participación por la diversidad de objetivos y en ocasiones pueden ser también totalmente opuestos.

Shand y Arnberg

Shand y Arnberg (1996) adaptan la escala de la participación (Tabla 7) presentándola como un continuum, la cual va desde los niveles mínimos de la participación, en donde

los ciudadanos únicamente reciben información, sin derecho de opinar, hasta la planificación conjunta, con derecho a ejercer influencia y decidir por delegación y, finalmente , ejercer el control desde la comunidad.

Tabla 7. Continuum de la participación ciudadana de Shand y Arnberg (1996).

<i>Mínima Influencia</i>		<i>Máxima influencia</i>		
Información	Consulta	Co- participación	Delegar	Control
- Información - Encuestas - Información Pública de Campañas - Audiencias Públicas	- Contactos Clave - Reuniones de Grupo de Interés - Reuniones del Ayuntamiento - Consulta Ciudadana	- Comités de Asesoría - Redes y Comunidades de Política	-Cuestionamiento Público - Estudios de Estimación - Preferencia Ciudadana	- Referendos - Parlamentos Comunitarios

Spectrum de participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública

Un modo similar de clasificar los diversos niveles de la participación ciudadana es la de IAP2 (por siglas en Ingles), que utiliza el spectrum de la participación, y adapta cinco niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. El nivel más básico es el de la información, en este proceso no hay un diálogo con los ciudadanos, únicamente una comunicación unidireccional. El siguiente nivel es la consulta, en este nivel tampoco hay diálogo en el sentido estricto del término, pero la comunicación es bi-direccional, el ciudadano solicita una información específica y el Estado le responde específicamente, El tercer nivel comienza la participación, en este nivel el Estado involucra a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas, El cuarto nivel es la colaboración, la cual se establece al interactuar un grupo de ciudadanos con el Estado, en la toma de decisiones o busca de solución de un problema determinado, y por último el quinto nivel, empoderamiento, en este nivel se traspasa el poder de la toma de decisiones al ciudadano. (Figura 2).

El spectrum de la IAP2 demuestra como existen diferencias en las diversas formas de participación, en los que concierne al rol en la toma de decisiones para la adopción de políticas públicas.

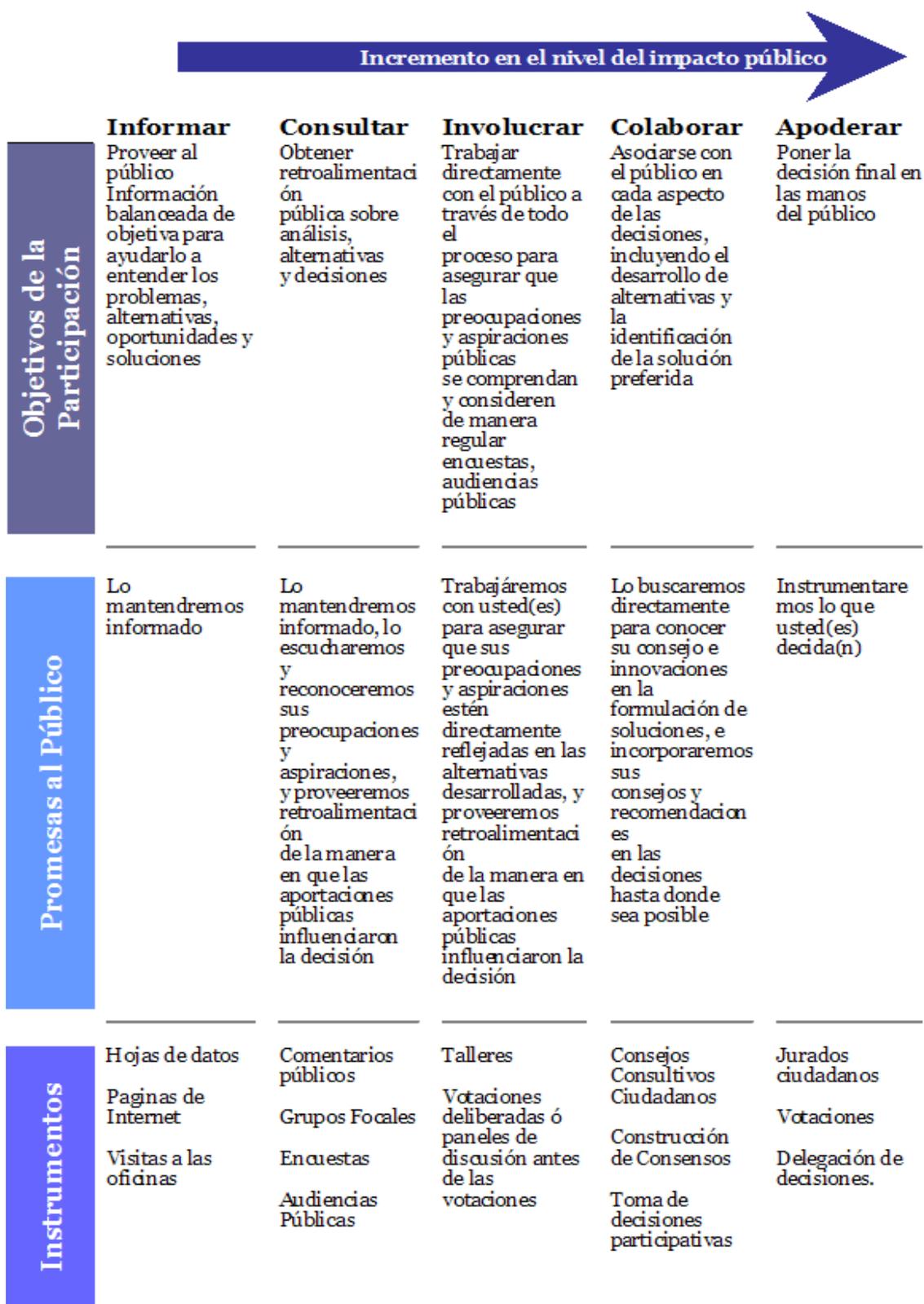


Figura 2. Spectrum de participación (IAP2).

Conclusiones

La participación ciudadana, tiene que ver con el desarrollo humano, no podríamos entender un acto que denota solidaridad, humanismo, tolerancia, subsidiariedad y otros valores de trascendencia fundamental en el individuo, para que éste busque como fin primordial, el conseguir un nivel de vida adecuado para los demás. La participación ciudadana es la búsqueda del ciudadano para lograr una mejor calidad de vida, es la respuesta a las promesas incumplidas y al mismo tiempo es el despertar de una sociedad dormida. Las sociedades modernas deben buscar ejercer el derecho a la participación, brincar las trabas que ponen día con día las administraciones burocráticas, debemos buscar un cambio de actitud en nuestros representantes, independientemente del nivel que sean. Es de gran importancia, señalar que la participación, es un derecho, que no por ser común para nosotros, todas las sociedades lo atesoran. Por lo tanto, si nos consideramos ciudadanos de un mundo moderno, debemos ejercer todas esas libertades que nos brinda el habitar un espacio de la tierra en vías de la democracia.

Referencias

- Aguilar, L. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Porrúa. México.
- Arnestein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana JAIP, vol. 35. No.4 pp. 216 – 224.
- Baño, E. (1998). Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales en Una Ciudadanía que crece, Flasco, Chile 15-37.
- Blondiaux, L. y Sintomer, Y. (2002). L'imperatif délibératif, Politix, no. 57. p. 17-36.
- Bolos, S. (2001). Los dilemas de la participación en gobiernos locales, Universidad Iberoamericana – Santa Fe. USA.
- Cabrero, E. (2003). Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción. Ed. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México.
- Colino, C y Pino, E. (2003). Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales, Fundación Alternativas.
- Correa, E. (1998). Participación Ciudadana y Gobernabilidad. En Una Ciudadanía que Crece, Flasco Chile.
- Cunill, N. (1991). "Participación Ciudadana" Editorial del CLAD. Venezuela.
- Cunill, N. (1991). Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos, CLAD, Venezuela.
- Christie, I. (1996). A Green Light for local people in return of the local, Demos Quartely issue 9.
- Font, J. (2002). Ciudadanos y políticas públicas, Ariel, Madrid. España.
- Hambleton, S. y Hoggett, P. (1994). A framework for understanding area-based desentralisation, Local Government. Policy Marketing. Vol. 20, No. 4. p 5-12.
- Medici, A. (2006). *El derecho a la ciudad. Poder local, participación y democracia*. Congreso Nacional de Sociología Jurídica Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP.
- Merino, M. (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4. México.
- Merino, M. (1996). La participación Ciudadana en la Democracia Iipes, CEPAL, Quito.
- Molina, N. (1998). De la Denuncia a la Construcción de la Igualdad: Nuevas Articulaciones entre Ciudadanía y Género en Una Ciudadanía que Crece, Flasco, Chile 102-109.
- Oakley, P. (1991). *Projects with People. The practice of participation in rural development*. International Labour Office. London. UK.
- Parry, G., Moyser, G. y Day, N. (1992). *Political Participation and Democracy in Britania*. Cambridge University Press. USA.
- Pérez, S. (1999). Gobierno y Participación Ciudadana En Quórum Año VIII, No. 68, septiembre- octubre, México, p. 178.
- Peschard, J. (1994). La cultura política democrática, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Num.2, México.
- Puig, T. (2004). Cultura de la participación *Intervención Psicosocial*. Vol. 13 N.º 3 Págs. 361-372
- Sanchez, F. (1993). Ciudadanía sin fronteras, Desclee De Brouwer, España.

- Shand, D. y Arnberg, M. (1996). Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives, OECD, Paris. Francia.
- Sintomer, Y. (2008). La participación ciudadana como tendencia política en Europa. En Los Modelos, proyectos y políticas de la participación en las grandes ciudades, Berlín, pp.17- 34.
- Zicardi, A. (1997). Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, IISUNAM, México.
-

***Acerca de los autores**

La Profesora Amalia Guillen es catedrática de la Facultad de Administración y Contaduría Pública de la U. A. N. L. San Nicolás, N. L., México, 66450. a_guillen_g@hotmail.com

La Dra. Karla Sáenz Profesora e Investigadora de la Facultad de Administración y Contaduría Pública de la U. A. N. L. San Nicolás, N. L., México, 66450. daena@spentamexico.org

El Dr. Mohammad Badii es Profesor e Investigador de la Facultad de Administración y Contaduría Pública de la U. A. N. L. San Nicolás, N. L., México, 66450. mhbadii@yahoo.com.mx

El Dr. Jorge Castillo es Profesor e Investigador de la Facultad de Administración y Contaduría Pública de la U. A. N. L. San Nicolás, N. L., México, 66450. daena@spentamexico.org